



REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

**KLASA: UP/II-034-02/22-01/84**

**URBROJ: 354-02/13-22-19**

**Zagreb, 12. srpnja 2022.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice, Nelice Vidić, zamjenice predsjednice, te Darie Duždević, Alice Brandt, Karmele Dešković, Danijele Antolković i Jasnice Lozo, članica, postupajući po žalbi žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad, OIB: 84931084664, u odnosu na sklapanje ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave, predmet nabave: prijevoz putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije, naručitelja Zagrebačka županija, Zagreb, OIB: 07132269553, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

### **R J E Š E N J E**

1. Odbija se žalba žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Slavonija bus d.o.o., Novi Grad za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Zagrebačka županija, Zagreb zaključio je 8. prosinca 2021. šest ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije, sa šest gospodarskih subjekata: Autoturist turizam d.o.o., Samobor; Meštović prijevoz d.o.o., Zagreb; Samoborček EU grupa d.o.o., Samobor; Obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje; Čazmatrans promet d.o.o., Čazma te Maluks promet d.o.o., Ivanić Grad.

U odnosu na sklapanje ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave žalbu je 9. veljače 2022. ovome tijelu izjavio i naručitelju primjerak žalbe dostavio gospodarski subjekt Slavonija bus d.o.o., Novi Grad. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim 9. ožujka 2022. Žalitelj žalbom osporava zakonitost sklapanja navedenih ugovora o javnoj usluzi koje predlaže poništiti, uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 30.000,00 kuna.

Naručitelj u odgovoru na žalbu smatra da ovo tijelo nije nadležno odlučivati o predmetnoj žalbi te također prigovara pravodobnosti žalbe, dok podredno u bitnome smatra da su žalbeni navodi neosnovani.

Gospodarski subjekti Autoturist turizam d.o.o., Samobor, Samoborček EU grupa d.o.o., Samobor te obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje također smatraju da ovo tijelo nije nadležno odlučivati o predmetnoj žalbi te prigovaraju pravodobnosti žalbe, gospodarski subjekt Autoturist turizam d.o.o., Samobor dodatno smatra da žalitelj nema pravni interes za izjavljivanje žalbe, dok podredno, zajedno s gospodarskim subjektima Meštrović prijevoz d.o.o., Zagreb, Čazmatrans promet d.o.o., Čazma i Maluks promet d.o.o., Ivanić Grad u bitnome smatraju da su žalbeni navodi neosnovani.

Tijekom postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od šest ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije, s priložima, žalbe te ostalih dokaza.

Žalba je dopuštena, pravodobna, uredna te izjavljena od ovlaštene osobe.

Naručitelj i gospodarski subjekti Autoturist turizam d.o.o., Samobor, Samoborček EU grupa d.o.o., Samobor te Obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje smatraju da ovo tijelo nije nadležno odlučivati o predmetnoj žalbi te da žalba nije pravodobna, dok gospodarski subjekt Autoturist turizam d.o.o., Samobor dodatno smatra da žalitelj nema pravni interes za izjavljivanje žalbe. S obzirom na izjavljene prigovore, ovo tijelo će se najprije, a prije upuštanja u meritum stvari, o njima očitovati.

U odnosu na prigovor nadležnosti, ovo tijelo je uzelo u obzir odredbe članka 398., 411. te 428. stavka 1. točke 1. ZJN 2016.

Tako je u članku 398. ZJN 2016 propisano da je za rješavanje o žalbama izjavljenim sukladno odredbama tog Zakona i propisa kojim se uređuje javna nabava za potrebe obrane i sigurnosti nadležna Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave. Nadležnost i druga pitanja vezana za rad Državne komisije uređuju se posebnim zakonom.

Članak 411. ZJN 2016 određuje subjektivni i objektivni rok za žalbu u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave pa tako propisuje da je subjektivni rok za žalbu 60 dana od dana saznanja za takav ugovor, odnosno objektivni rok šest mjeseci od dana sklapanja ugovora.

Članak 428. ZJN 2016 sadrži norme o ovlasti Državne komisije za poništenjem ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma pa tako u stavku 1. točki 1. propisuje da je Državna komisija dužna u žalbenom postupku poništiti ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum u cijelosti ili djelomično ako je naručitelj sklopio ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum bez prethodno provedenog postupka javne nabave ako je to u suprotnosti s odredbama tog Zakona.

Prema tome, razvidno je da je temeljem odredbi ZJN 2016 Državna komisija ovlaštena odlučivati o tome da li je sklopljen ugovor bez prethodno provedenog postupka javne nabave, što se upravo osporava predmetnom žalbom, pa ovo tijelo smatra da je u konkretnom slučaju ispunjena postupovna pretpostavka nadležnosti.

Nadalje, u odnosu na prigovor pravodobnosti žalbe, budući da se u konkretnom slučaju radi o žalbi u slučaju sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave, primjenom prethodno citirane odredbe članka 411. ZJN 2016 na konkretan slučaj, razvidno je da je žalba pravodobna jer je izjavljena 60 dana od dana saznanja za predmetne ugovore o javnoj usluzi (žalitelj u žalbi navodi da je na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama od naručitelja 22. prosinca 2021. zaprimio navedene ugovore, što je uvidom u spis predmeta i dopis naručitelja od 21. prosinca 2021. utvrdilo i ovo tijelo),

odnosno svakako u roku od šest mjeseci od dana sklapanja ugovora (8. prosinca 2021.). Naime, kao dan saznanja da su sklopljeni ugovori bez prethodno provedenog postupka javne nabave, ne može se uzeti dan objave informacije o sklapanju ugovora o prijevozu na autobusnim linijama Zagrebačke županije na web stranicama naručitelja (8. prosinca 2021.) s obzirom da iz navedene objave nije vidljiv postupak sklapanja tih ugovora.

Zaključno, u pogledu prigovora nedostatka pravnog interesa, mjerodavna je odredba članka 401. stavka 1. ZJN 2016 kojom je propisano da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi, okvirnog sporazuma, dinamičkog sustava nabave ili projektnog natječaja i koji je pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu od navodnoga kršenja subjektivnih prava.

Iz ugovora o javnoj usluzi od 8. prosinca 2021. koji su predmet ove žalbe, razvidno je da se odnose na uslugu prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije. Provjerom predmeta poslovanja žalitelja u sudskom registru, utvrđeno je da je, između ostalog, registriran za prijevoz putnika i tereta u unutarnjem i međunarodnom cestovnom prometu slijedom čega žalitelj ima pravni interes za dobivanje tog konkretnog ugovora te mu mogu biti povrijeđena subjektivna prava ukoliko sklapanje ugovora bez provedenog postupka javne nabave nije zakonito.

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je na internetskoj stranici naručitelja saznao da je 8. prosinca 2021. sklopio ugovor o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije, bez prethodno provedenog postupka javne nabave, sa sljedećim gospodarskim subjektima: Autoturist turizam d.o.o., Samobor; Meštrović prijevoz d.o.o., Zagreb; Samoborček EU grupa d.o.o., Samobor; Obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje; Čazmatrans promet d.o.o., Čazma te Maluks promet d.o.o., Ivanić Grad. Žalitelj dalje navodi da je na temelju Zakona o pravu na pristup informacijama, a kao član Udruge hrvatskih autobusnih prijevoznika, od naručitelja 22. prosinca 2021. zaprimio predmetne ugovore koje dostavlja uz žalbu. Poziva se na odredbe članka 33. stavka 2. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 41/18, 98/19, 30/21 i 89/21), članka 5. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (dalje u tekstu: Uredba (EZ) br. 1370/2007), članka 12. stavka 3. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 116/19) te na članke 1., 12. i 13. ZJN 2016. Navodi da je iz predmetnih ugovora jasno da spomenuti prijevoznici nisu unutarnji operateri Zagrebačke županije nego gospodarski subjekti koji su do sklapanja navedenih ugovora imali dozvole za javni linijski prijevoz na području Zagrebačke županije, što je dokazano u više žalbenih postupaka koji su se vodili kod Državne komisije, i da nitko od ostalih prijevoznika nije imao pristup tržištu javnog linijskog prijevoza putnika na području cijele Republike Hrvatske. Iz predmetnih ugovora vidljivo je da se radi o ugovorima koji služe javnoj svrsi, da nisu sklopljeni u postupku javne nabave nego bez ikakvih uvjeta sukladno propisima o javnoj nabavi. Navodi da su sklopljeni i suprotno Odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2280/2019 i dr. kojom se poništava članak 33. stavak 7. prethodno važećeg Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, o poništenju odredbi o stečenim pravima iz dozvola za javni linijski promet, nego baš nasuprot, prema dozvolama koje nitko nije mogao ishoditi još od 2017. godine. Također je iz dostavljenih ugovora razvidno, navodi zaključno žalitelj, da je naručitelj sklopio ugovor s gospodarskim subjektom Čazmatrans promet d.o.o. koji je u jednom postupku javne nabave, o kojem je ovo tijelo odlučivalo u predmetu KLASA: UP/II-034-

02/21-01/828, podnio ponudu koja nije rezultat tržišnog natjecanja, a na koju okolnost žalitelj dostavlja i presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. brojevi: UsII-346/21 i UsII-360/21.

U žalbenom postupku žalitelj je dostavio predmetne ugovore pregledom kojih je utvrđeno da se u istima navodi da se radi o ugovorima o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu na području Zagrebačke županije; da su sklopljeni s prethodno navedena šest gospodarska subjekta; da su sklopljeni 8. prosinca 2021.; da je u članku 1. stavku 1. ugovora navedeno da ugovorne strane suglasno konstatiraju da je uslijed izvanrednih okolnosti pandemije uzrokovane virusom Covid-19 i iznimne nerentabilnosti pružanja usluge prijevoza putnika u cestovnom prometu došlo do neposrednog rizika prekida pružanja usluge javnog linijskog prijevoza putnika te su se radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog prijevoza i zadovoljavanja potreba za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu temeljem čl. 5. st. 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 stekli uvjeti za izravno sklapanje Ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu; da su sklopljeni na razdoblje od dvije godine.

Ugovorima prileži i zaključak o sklapanju ugovora o javnoj usluzi za županijski prijevoz putnika KLASA: 021-04/21-01/05, URBROJ: 238/1-01-21-75 od 14 listopada 2021. koji je donijela Županijska skupština Zagrebačke županije U točki I. zaključka navedeno je da se županijski prijevoz putnika obavlja na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije. Županijski prijevoz putnika može se obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika. U točki II. zaključka navedeno je da su se nastankom izvanrednih okolnosti pandemije uzrokovane virusom COVID-19, a radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza, te ostvarenja potrebe za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu utvrđenih mrežom linija, stekli uvjeti za izravno sklapanje ugovora o javnoj usluzi u skladu s člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Sklapanje ugovora o javnim uslugama izvanrednom mjerom ne smije biti dulje od dvije godine. U točki III. zaključka navedeno je da je odlukom Vlade Republike Hrvatske o iznosima sufinanciranja, mjerilima i kriterijima za sufinanciranje javne usluge u cestovnom prijevozu putnika (Narodne novine, broj 65/21) Vlada Republike Hrvatske propisala da će sufinancirati javnu uslugu u cestovnom prijevozu putnika ugovorenu između jedinica područne (regionalne) samouprave i prijevoznika u razdoblju od 2021. do 2027. godine, sukladno kojoj odluci su Zagrebačkoj županiji raspodijeljena sredstva u maksimalnom iznosu od 43.751.712,00 kuna. Uvjet za korištenje sredstava iz Odluke je sklopljeni ugovor o javnoj usluzi u cestovnom prijevozu putnika između jedinice područne (regionalne) samouprave i prijevoznika. Točkom IV. Zaključka ovlašćuje se Župan Zagrebačke županije za sklapanje ugovora o javnoj usluzi za županijski prijevoz putnika sa prijevoznicima koji će biti obuhvaćeni mrežom linija za obavljanje županijskog linijskog prijevoza putnika.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da prije izravnog sklapanja ugovora kao izvanredne mjere nije bilo potrebno provesti postupak javne nabave. Naime, prema važećim propisima ne postoji obveza naručitelja da prije izravne dodjele ugovora o javnim uslugama, kao izvanredne mjere prema članku 5. stavku 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, provedu postupak javne nabave u skladu s odredbama ZJN 2016. Ističe da Republika Hrvatska nije pravovremeno usvojila nacionalni pravni okvir potreban za primjenu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u praksi, što je jedan od razloga koji je doveo do toga da županije nisu mogle pravovremeno sklopiti ugovor o javnoj usluzi. Ukazuje i na

izuzetno lošu gospodarsku situaciju zbog pandemije Covid-19 i na posljedični pad prihoda prijevoznicima za više od 60% zbog čega su se prijevoznici obratili naručitelju za pomoć. Prijevoznici su obavijestili naručitelja, navodi dalje, da će zbog nedostatnosti vlastitih sredstava za održavanje cestovnog linijskog prijevoza (jer mjere državne potpore nisu bile dostatne) obustaviti javni linijski prijevoz putnika na području Zagrebačke županije pa je zato postojao neposredan rizik od nastanka prekida javne usluge prijevoza odnosno kontinuitet obavljanja usluge javnog prijevoza na području Zagrebačke županije, što je situacija predviđena člankom 5. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007., kada nadležno tijelo (u konkretnom slučaju naručitelj) može poduzeti izvanrednu mjeru u obliku izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama. S obzirom na to da je za sklapanje ugovora o javnim uslugama u redovnom postupku javnog nadmetanja potrebno razdoblje od barem godinu i pola do dvije jer se sama namjera sklapanja takvih ugovora i određeni podaci o tome trebaju objaviti u Službenom listu Europske unije godinu dana ranije, naručitelj navodi da odmah nakon sklapanja predmetnih ugovora kao izvanredne mjere započinje s pripremama postupka javnog nadmetanja kako bi budući ugovori o javnim uslugama koji će se primjenjivati nakon isteka trajanja sklopljenih ugovora (2 godine), bili na vrijeme sklopljeni redovnim postupkom javnog nadmetanja, sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007. Da se na sklapanje predmetnih ugovora ne primjenjuje ZJN 2016 vidljivo je iz članka 7. stavka 4. tog Zakona, u vezi sa stavkom 5. točka 2 e) tog članka, navodi naručitelj. Ističe da Uredba (EZ) br. 1370/2007 nigdje ne propisuje da se na sklapanje ugovora o javnim uslugama primjenjuju nacionalna pravila o javnoj nabavi, već taj postupak naziva konkurentnim postupkom nadmetanja, iz čega se može zaključiti da se radi o posebnom postupku, različitom od postupka javne nabave uređenog odredbama ZJN 2016.

Gospodarski subjekt Autoturist turizam d.o.o., Samobor u svom očitovanju na žalbene navode navodi kako se slaže s odgovorom naručitelja na žalbu te naglašava da iz odredbi članka 33. stavka 2. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu te članka 12. stavka 3. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, kao i članka 5. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 proizlazi da se u svrhu dodjeljivanja ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika ne pokreće javno nadmetanje i ne primjenjuje ZJN 2016, već Uredba (EZ) br. 1370/2007. Mogućnost sklapanja ugovora putem izravne pogodbe dana je naručitelju u članku 2. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama iz 2021. godine.

U svom očitovanju na žalbene navode gospodarski subjekt Meštrović prijevoz d.o.o., Zagreb također izražava svoju suglasnost s navodima naručitelja iz odgovora na žalbu, opisuje probleme vezane za samo poslovanje prijevoznika i rizik da građani ostanu bez prijevoza te citira točku 15. odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2280/2019 i dr. Po toj odluci, navodi dalje, postoje dvije osnove za legitimno izravno sklapanje ugovora – članak 5 stavka 5. Uredbe (EZ) br. 1370/200, po kojoj su sklopljeni pobijani ugovori, te čl. 5. stavak 4. navedene Uredbe, koji se odnosi na gospodarski subjekt Meštrović prijevoz d.o.o., Zagreb jer je on mali prijevoznik. Gospodarski subjekt se referira i na drugu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-II-2645/2021, U-II-2784/2021) citira dio iz odluke u kojem Ustavni sud nalazi da odredba članka 4. stavka 2. ZJN 2016 ne govori ništa o navodnoj zakonskoj zabrani izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama u nacionalnom pravu Republike Hrvatske. Naprotiv, u navedenom zakonu postoje odredbe o ugovorima koji su izuzeti od primjene tog zakona, odredbe o sklapanju ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave, a kada je riječ konkretno o uslugama javnog prijevoza, vidljivo je iz članka 7. ZJN 2016 da se ta (sektorska) djelatnost može obavljati na temelju dodijeljenih posebnih ili isključivih prava ili na temelju prava dodijeljenih putem javno objavljenog postupka. Gospodarski subjekt citira i dio odluke gdje Ustavni sud ističe da je Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, a

ne ZJN 2016, *lex specialis* kada je riječ o uređenju pitanja iz područja javnog cestovnog prijevoza pa se ZJN 2016 u tim pitanjima primjenjuje supsidijarno te predstavlja postupovni, a ne materijalnopравни propis.

Očitujući se na žalbene navode gospodarski subjekt Obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje i gospodarski subjekt Čazmatrans promet d.o.o., Čazma u bitnome navode da nema mjesta primjeni ZJN 2016 i da je naručitelj opravdano sklopio pobijane ugovore temeljem članka 5. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kako bi se održao kontinuitet javnog linijskog prijevoza putnika te opisuju tešku gospodarsku i financijsku situaciju nastalu zbog pandemije Covid-19. Gospodarski subjekt Obrt Ivček, vl. Branko Ivček, Jakovlje dodatno citira točku 15. odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2280/2019 i dr., dok gospodarski subjekt Čazmatrans promet d.o.o., Čazma dodatno na okolnost svojih navoda uz podnesak dostavlja svoje pozive naručitelju Zagrebačka županija na sklapanje ugovora o javnoj usluzi iz 2020. i 2021. godine u kojim pozivima navodi da su svi zakonski uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj usluzi ispunjeni, a sve nedoumice riješene mišljenjem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 25. veljače 2020., očitovanjem Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja od 2. srpnja 2020. i dopisom Hrvatske zajednice županija od 4. lipnja 2020. Iz dostavljene obavijesti o prometovanju od 28. listopada 2021. vidljivo je da gospodarski subjekt Čazmatrans promet d.o.o., Čazma obavještava naručitelja da se zbog prelaska učenika na online nastavu na svim županijskim linijama prelazi na ljetni vozni red te da nije u mogućnost održavati sve županijske linije u istom obimu kao kad se nastava pohađa uživo.

Nadalje, gospodarski subjekt Samoborček EU grupa d.o.o., Samobor u svom podnesku ponavlja navode naručitelja iz odgovora na žalbu, dok očitovanje gospodarskog subjekta Maluks promet d.o.o., Ivanić Grad sadrži iste navode kao prethodno navedene kod gospodarskog subjekta Čazmatrans promet d.o.o., Čazma.

Europski parlament i Vijeće Europske Unije je 23. listopada 2007. donijelo spomenutu Uredbu (EZ) br. 1370/2007 koja je stupila na snagu 3. prosinca 2009., a koja u članku 5. propisuje odredbe vezano za sklapanje ugovora o javnim uslugama. Tako u stavku 1. tog članka propisuje da se ugovori o javnim uslugama sklapaju u skladu s pravilima utvrđenim u toj Uredbi. Međutim, ugovori o uslugama ili ugovori o javnim uslugama kako su određeni u direktivama 2004/17/EZ ili 2004/18/EZ za usluge javnog prijevoza putnika autobusom ili tramvajem sklapaju se u skladu s postupcima propisanim onim direktivama u kojima takvi ugovori nemaju oblik ugovora o koncesijama za usluge određene u tim direktivama. Kada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama 2004/17/EZ ili 2004/18/EZ, odredbe stavaka 2. do 6. tog članka ne primjenjuju se.

U stavku 2. propisano je da svako lokalno nadležno tijelo, bilo ono pojedinačno tijelo ili skupina tijela koja pružaju integrirane usluge javnog prijevoza putnika, može, osim ako je to zabranjeno nacionalnim zakonom, odlučiti samo pružati usluge javnog prijevoza putnika ili izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama sa zasebnom pravnom osobom nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili u slučaju skupine tijela barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama. Kada lokalno nadležno tijelo donese takvu odluku, vrijedi sljedeće:

(a) u svrhu određivanja ima li lokalno nadležno tijelo nadzor, u obzir se uzimaju činitelji kao što su stupanj zastupljenosti u upravnim, upravljačkim ili nadzornim tijelima, s tim povezane pojedinosti u osnivačkim aktima, vlasništvo, stvarni utjecaj i nadzor nad strateškim odlukama i pojedinačnim odlukama uprave. U skladu s pravom Zajednice, stopostotno vlasništvo lokalnog nadležnog tijela, a posebno u slučaju javno-privatnih partnerstava, nije obavezan uvjet za uspostavljanje nadzora u smislu ovog stavka, ako postoji prevladavajući javni utjecaj te se nadzor može postići na temelju drugih kriterija;

(b) uvjet primjene ovog stavka jest da unutarnji operater i svaki subjekt nad kojim taj operater ima čak i najmanji utjecaj obavljaju svoje djelatnosti javnog prijevoza putnika unutar područja lokalnog nadležnog tijela, bez obzira na moguće pruge koje izlaze iz tog područja ili druge pojedinačne usluge tih djelatnosti koje zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela, kao i da ne sudjeluju u konkurentnim javnim nadmetanjima vezanim uz pružanje usluga javnog prijevoza putnika organiziranih izvan područja lokalnog nadležnog tijela;

(c) neovisno o točki (b), unutarnji operater može sudjelovati u pravednim konkurentnim javnim nadmetanjima u razdoblju od najviše dvije godine prije isteka njegovog izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, pod uvjetom da je donesena konačna odluka da se usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom unutarnjeg operatera podvrgnu pravednom konkurentnom javnom nadmetanju, te da unutarnji operater nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama;

(d) ne postoji li lokalno nadležno tijelo, točke (a), (b) i (c) primjenjuju se na državno tijelo u korist zemljopisnog područja koje ne obuhvaća čitavu državu, pod uvjetom da unutarnji operater ne sudjeluje u konkurentskim nadmetanjima vezanim uz pružanje usluga javnog prijevoza putnika i organiziranim izvan područja za koje je dodijeljen ugovor o javnim uslugama;

(e) razmatra li se podugovaranje prema članku 4. stavku 7., unutarnji operater obavezan je sam obaviti glavninu usluga javnog prijevoza putnika.<sup>3</sup> Sva nadležna tijela koja su se opredijelila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, osim u slučajevima opisanim u stavicima 4., 5. i 6. Postupak usvojen za konkurentsko nadmetanje treba biti otvoren za sve operatere i pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije. Nakon podnošenja ponuda i mogućeg predizbora, postupak može uključivati pregovore u skladu s ovim načelima da bi se odredio najbolji način ispunjavanja posebnih ili složenih uvjeta.

U stavku 3. tog članka propisano je da sva nadležna tijela koja su se opredijelila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, osim u slučajevima opisanim u stavicima 4., 5. i 6. Postupak usvojen za konkurentsko nadmetanje treba biti otvoren za sve operatere i pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije. Nakon podnošenja ponuda i mogućeg predizbora, postupak može uključivati pregovore u skladu s ovim načelima da bi se odredio najbolji način ispunjavanja posebnih ili složenih uvjeta.

Stavkom 4. je propisano da nadležna tijela mogu, osim ako to zabranjuje nacionalno pravo, odlučiti izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama ako je njihova prosječna godišnja vrijednost procijenjena na manje od 1 000 000 EUR, odnosno ako se odnose na manje od 300 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje. U slučaju ugovora o javnim uslugama izravno sklopljenog s malim ili srednjim poduzetnikom koji posluje s najviše 23 vozila, ove granične vrijednosti mogu se povisiti na manje od 2 000 000 EUR procijenjene prosječne godišnje vrijednosti, ili na manje od 600 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje.

Stavkom 5. je propisano da u slučaju prekida usluga ili neposrednog rizika nastanka takve situacije, nadležno tijelo može poduzeti izvanrednu mjeru. Ova izvanredna mjera može imati oblik izravnog sklapanja, službenog sporazuma o produljenju ugovora o javnim uslugama ili zahtjeva za ispunjavanje određenih obveza obavljanja javnih usluga. Operater javne usluge ima pravo žalbe na odluku kojom se nameće ispunjavanje obveza obavljanja određenih javnih usluga. Sklapanje ili produljenje ugovora o javnim uslugama izvanrednom mjerom odnosno nametanje takvog ugovora ne smije biti dulje od dvije godine.

Stavak 6. sadrži odredbu da nadležna tijela mogu, osim ako to zabranjuje nacionalno pravo, odlučiti izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama ako se oni odnose na željeznički prijevoz, izuzevši druge vrste prijevoza tračnicama kao što su podzemna željeznica ili tramvaj. Odstupajući od članka 4. stavka 3., takvi ugovori ne smiju trajati dulje od 10 godina, osim u slučajevima u kojima se primjenjuje članak 4. stavak 4.

Stavkom 7. tog članka je propisao da države članice poduzimaju potrebne mjere da bi osigurale da se odluke donesene u skladu sa stavcima 2. do 6. mogu revidirati brzo i učinkovito, na zahtjev svake osobe u čijem interesu jest ili je bilo dobivanje posebnog ugovora i koja je oštećena ili postoji rizik da bude oštećena navodnom povredom, zbog toga što su takve odluke dovele do povrede prava Zajednice ili nacionalnih pravila kojima se to pravo provodi. Ako tijela odgovorna za postupke revizije nisu sudskog karaktera, uvijek trebaju dati pisana obrazloženja svojih odluka. Nadalje, u takvom slučaju mora se omogućiti da se sve navodne nezakonite mjere koje je donijelo tijelo za reviziju, odnosno svaka navodna nepravilnost u izvršenju ovlasti povjerenih tom tijelu podvrgne sudskoj reviziji ili reviziji drugog tijela koje je sud u smislu članka 234. Ugovora, nezavisno i o tijelu ugovaratelja i o tijelu za reviziju.

Nakon donošenja Uredbe (EZ) br. 1370/2007, Komisija je donijela Komunikacije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza, s ciljem sprječavanja suprotnih tumačenja odredbi u pogledu definicija obveza obavljanja javnih usluga, opsega ugovora o javnim uslugama, sklapanja takvih ugovora i naknada za obveze obavljanja javnih usluga koja mogu spriječiti stvaranje unutarnjeg tržišta javnog prijevoza i dovesti do neželjenih poremećaja na tržištu. U okviru te Komunikacije Komisija razjašnjava svoje shvaćanje niza odredbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007, među kojima se pod točkom 2.3.2. navodi: „Člankom 5. stavkom 3. predviđa se malo ostalih pojedinosti uvjeta pod kojima bi se trebalo organizirati konkurentni postupak nadmetanja. Kako je objašnjeno u točki 2.4.1., postupak sklapanja ugovora mora se osmisliti tako da se stvore uvjeti za učinkovito tržišno natjecanje. Primjena općih načela Ugovora kao što su načelo transparentnosti i nediskriminativnosti podrazumijeva, primjerice, da se kriteriji ocjenjivanja u pogledu odabira ponuda moraju objaviti s natječajnom dokumentacijom. Ako država članica želi, može primijeniti detaljnija postupovna pravila zakonodavstva Unije o javnoj nabavi kao što su direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU ili Direktivu 2014/23/EU o koncesijama, iako se to ne zahtijeva.“

Vlada Republike Hrvatske je donijela Uredbu o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (Narodne novine, broj 43/21) kojom se, između ostalog, propisuje postupak provedbe sklapanja ugovora o javnim uslugama i postupanja koja prethode sklapanju ugovora o javnim uslugama te praćenju izvršavanja ugovora o javnim uslugama. Njome se također osigurava provedba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kako je izmijenjena i dopunjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika. U članku 2. Uredbe Vlade Republike Hrvatske propisano je da se postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama provodi javnim nadmetanjem ili izravnom pogodbom u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu i Pravilnikom o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu. U stavku 2. propisano je da se radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza, te ostvarenja potrebe za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu utvrđenih mrežom linija, ugovori o javnim uslugama mogu sklopiti izravnom pogodbom u skladu s člankom 33. stavcima 5., 6. i 7. Zakona, te u skladu s člankom 5. stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Zakon o prijevozu u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 41/18, 98/19, 30/21 i 89/21) u članku 33. stavku 2. propisuje da se županijski prijevoz putnika obavlja na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao javna usluga ili na temelju dozvole za prijevoz

koju nakon provedenog postupka usklađivanja voznih redova izdaje upravno tijelo nadležno za promet jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem području se takav prijevoz organizira i obavlja ili na temelju koncesije. Stavkom 3. tog članka je propisano da se županijski prijevoz putnika može obavljati na temelju dozvola ili na temelju koncesije samo do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi sukladno Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika.

Odredbom članka 12. stavka 3. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (Narodne novine, broj 116/19, dalje: Pravilnik) propisano je da se javni natječaj za dodjelu ugovora o javnoj usluzi provodi temeljem Uredbe 1370/2007 kako je izmijenjena i dopunjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika (Tekst značajan za EGP ) (SL L 354, 23. 12. 2016.) odnosno sukladno odredbama o javnoj nabavi. U članku 13. Pravilnika propisano je da javni natječaj za dodjelu ugovora o javnoj usluzi mora najmanje sadržavati: a) podatke o davatelju (davateljima) javne usluge, b) predmet ugovora o javnoj usluzi s mrežom linija, c) uvjete koje mora ispunjavati pružatelj javne usluge, d) početak i vrijeme trajanja ugovora o javnoj usluzi, e) mjesto, vrijeme i način podnošenja ponude, f) rok za izbor najpovoljnijeg ponuditelja i g) kriterije za izbor najpovoljnijeg ponuditelja. U članku 14. Pravilnika je propisano da pružatelj javne usluge mora ispunjavati posebne uvjete za sklapanje ugovora o javnoj usluzi, a koje dokazuje slijedećom dokumentacijom: a) licencijom kojom se odobrava obavljanje djelatnosti javnog prijevoza putnika, b) popisom vozila s tehničkim karakteristikama, c) dokazom o dovoljnom broju vozača, najmanje jednim zaposlenim vozačem po autobusu (priložiti popis autobusa u vlasništvu ili najmu i popis zaposlenih vozača), d) potvrdom trgovačkog suda da protiv pružatelja usluge nije podnesen prijedlog za sklapanje predstečajne nagodbe, nije podnesen prijedlog za otvaranje predstečajnog postupka, nije pokrenut prethodni postupak radi utvrđenja uvjeta za otvaranje stečajnog postupka i nije zaprimljen niti jedan prijedlog za otvaranje stečajnog postupka te nije pokrenut postupak likvidacije, e) potvrdom o bonitetu i solventnosti (BON 1, BON 2 i SOL 2), f) potvrdom nadležnih tijela o plaćenim porezima i doprinosima za mirovinsko i zdravstveno osiguranje, ne starijom od 30 dana i g) operativnim planom izvršenja javne usluge (organizacija izvođenja prijevoza s obzirom na broj autobusa, broj vozača, kvalitetu vozila, kalkulaciju cijene itd.).

Sukladno članku 14. stavku 4. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, ovo tijelo je zatražilo pravnu pomoć od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture tražeći tumačenje što se smatra pod „konkurentnim javnim nadmetanjem“ u smislu članka 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, odnosno da li se pod time smatra otvoreni postupak javne nabave prema ZJN 2016.

U dostavljenom mišljenju navedenog Ministarstva KLASA: 340-01/22-01/18, URBROJ: 530-08-3-2-22-5 od 14. lipnja 2022, koje je ovo tijelo zaprimilo 20. lipnja 2022., navedeno je da razmatranje tog pitanja treba uzeti u obzir poglavlje „2.3. Sklapanje ugovora o javnim uslugama“ Komunikacije Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza, u kojemu se navode interpretativne smjernice za niz odredbi u vezi sa sklapanjem ugovora o javnim uslugama. Smjernice obuhvaćaju uvjete pod kojima se ugovori o javnim uslugama mogu izravno sklopiti te postupovne pretpostavke u pogledu konkurentnog postupka nadmetanja radi sklapanja ugovora. U odnosu na postupovne pretpostavke konkurentnog nadmetanja za ugovore o javnim uslugama, Komisija navodi: „Člankom 5. stavkom 3. određuje se da, ako se nadležno tijelo opredijelilo za treću stranu da pruža usluge javnog prijevoza putnika, a koja nije njihov unutarnji operater, ugovor o javnim uslugama sklapa se u pravednom, otvorenom, transparentnom i

nediskriminativnom konkurentnom postupku nadmetanja. Člankom 5. stavkom 3. predviđa se malo ostalih pojedinosti uvjeta pod kojima bi se trebalo organizirati konkurentni postupak nadmetanja. Kako je objašnjeno u točki 2.4.1., postupak sklapanja ugovora mora se osmisliti tako da se stvore uvjeti za učinkovito tržišno natjecanje. Primjena općih načela Ugovora kao što su načelo transparentnosti i nediskriminatornosti podrazumijeva, primjerice, da se kriteriji ocjenjivanja u pogledu odabira ponuda moraju objaviti s natječajnom dokumentacijom. Ako država članica želi, može primijeniti detaljnija postupovna pravila zakonodavstva Unije o javnoj nabavi kao što su direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU ili Direktivu 2014/23/EU o koncesijama, iako se to ne zahtijeva.“ Slijedom navedenog, navodi Ministarstvo, razvidno je da je državama članicama prepušteno da, ako smatraju potrebnim, predvide primjenu detaljnijih postupovnih pravila za provedbu konkurentnih nadmetanja, koja mogu, ali ne moraju, biti pravila javne nabave. Nacionalnim propisima Republike Hrvatske, konkretno člancima 12. i 13. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, propisan je postupak „javni natječaj za dodjelu ugovora o javnoj usluzi“ temeljem kojeg se sklapaju ugovori o javnoj usluzi sukladno članku 5. stavcima 2. do 6. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, a koji nije istovjetan otvorenom postupku javne nabave, kako je taj postupak reguliran propisima o javnoj nabavi. Uzimajući u obzir sve navedeno, Ministarstvo smatra da se pojam „konkurentno nadmetanje“ iz članka 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ne odnosi na otvoreni postupak javne nabave.

Žalitelj, dakle, u suštini tvrdi da predmetni ugovori nisu sklopljeni u postupku javne nabave sukladno odredbama ZJN 2016, iako su trebali biti s obzirom da navedeni prijevoznici nisu unutarnji operateri Zagrebačke županije nego su gospodarski subjekti koji su do sklapanja tih ugovora imali dozvole za javni linijski prijevoz na području Zagrebačke županije pa se sukladno članku 5. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 za sklapanje istih morao provesti konkurentni postupak nadmetanja.

U spornim ugovorima, koje je žalitelj dostavio u prilogu žalbe, navodi se da su se radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog prijevoza i zadovoljavanja potreba za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu temeljem članka 5. stavka 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 stekli uvjeti za izravno sklapanje Ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu.

Među strankama nije sporno da su sporni ugovori o javnoj usluzi sklopljeni bez provođenja prethodnog postupka nadmetanja, sporno je da li je za sklapanje predmetnih ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu bilo nužno provesti postupak javne nabave.

Prema ocjeni ovoga tijela, nadležna tijela nisu dužna provesti postupak javne nabave niti u slučaju kada su za sklapanje ugovora o javnoj usluzi dužna provesti javno nadmetanje sukladno članku 5. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Naime, sukladno prethodno navedenim propisima nadležno tijelo može sklopiti ugovor o javnim uslugama u postupku javnog nadmetanja ili izravnom pogodbom. Prema Komunikaciji Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza, Uredba (EZ) br. 1370/2007 ne zahtijeva da se konkurentni postupak iz članka 5. stavka 3. Uredbe provede sukladno pravilima iz Direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU o javnoj nabavi niti sukladno pravilima iz Direktive 2014/23/EU o koncesijama, dok navedeni nacionalni propisi sadrže odredbe, mada vrlo općenite, o načinu provođenja postupka javnog nadmetanja te ni u jednom dijelu ne upućuju na obveznu primjenu odredbi ZJN 2016.

S obzirom na sve navedeno, ovo tijelo je odlučujući u granicama iznesenih žalbenih navoda, a na temelju utvrđenog činjeničnog stanja na koje je primijenjeno mjerodavno

pravo, te uvažavajući mišljenje Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, predmetne žalbene navode ocijenilo neosnovanima.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog Rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 30.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavkom 4. tog članka propisano je da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka.

S obzirom na to da je žalba neosnovana, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je, temeljem članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno kao u točki 2. izreke ovog Rješenja.

#### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

**ZAMJENIK PREDsjednice**