

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

Županijski javno linijski prijevoz kao javna usluga

Postupak uspostave županijskog javno - linijskog prijevoza kao javne usluge sukladno Uredbi
(EZ) br. 1370/2007 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

ZAGREB, lipanj 2022.

SKLAPANJE UGOVORA O JAVNOJ USLUZI U CESTOVNOM PRIJEVOZU PUTNIKA

1.Uvod

Republika Hrvatska u administrativnom je smislu podijeljena na 20 jedinica područne (regionalne) samouprave koje se nazivaju županijama, te koje u svojoj nadležnosti imaju i provedbu prometne politike tj. načina obavljanja javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu. Takva vrsta prijevoza najčešći je oblik dnevnih migracija stanovništva koje gravitiraju jednoj aglomeraciji.

Županijski javni linijski prijevoz putnika u cestovnom prometu u Republici Hrvatskoj se do sada obavljao isključivo prema tržišnim principima na temelju dodijeljenih županijskih dozvola s pripadajućim voznim redovima ili koncesija na način da operateri kao pružatelji usluge javnog linijskog prijevoza putnika predlažu vozne redove koji sadrže vremena polazaka i stajališta po kojima prometuje određena linija. Takvu vrstu usluge obavljaju uglavnom operateri u privatnom vlasništvu te na taj način osiguravaju većinu potrebnog kapaciteta prijevoznih sredstava.

Zakonom o prijevozu u cestovnom prometu («Narodne novine», br. 41/18, 98/19, 30/21, 89/21-Odluka i Rješenje Ustavnog suda), propisano je da se županijski prijevoz putnika može obavljati na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007(EZ) Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. godine o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (dalje u tekstu: *Uredba 1370/2007*), i to kao javna usluga, na temelju dozvole za prijevoz ili na temelju koncesije, ali do sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi (PSO) (ili do sklapanja ugovora o integriranom prijevozu putnika).

Dakle, županija na temelju analize postojeće i potencijalne potražnje, uzimajući u obzir minimalne standarde dostupnosti javnog linijskog prijevoza putnika, izrađuje mrežu linija koja je podloga za sklapanje ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi (PSO) sukladno Uredbi 1370/2007, te osigurava potrebna sredstva kroz proračun i druge izvore financiranja, sufinanciranje planirane mreže. Na taj način krajnjim korisnicima - lokalnom stanovništvu, osigurava pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa, koje su redovitije, sigurnije, kvalitetnije ili dostupne uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi.

Radi svega navedenog županija kao naručitelj prijevoza ima mogućnost prelaska s tržišnog modela na model javne usluge potpisivanjem ugovora o javnom linijskom prijevozu putnika (PSO) u svrhu boljeg povezivanja lokaliteta unutar svojih administrativnih granica, ali i van njih (do 100 km u jednom smjeru, na temelju suradnje dvije ili više županija), ako se za time, temeljem stručnih analiza, pokaže potreba.

Županije u tu svrhu izrađuju prometnu studiju koja obuhvaća:

- Područje obuhvata
- Analizu postojeće ponude i potražnje javnog prijevoza putnika u cestovnom prometu na području obuhvata (pri čemu koriste podatke iz Master plana ako isti sadrže takve vrste podataka ili Nacionalnog prometnog modela)

- Definira generatore putovanja na osnovi podataka postojećih operatera županijskog linijskog prijevoza, terenskog anketiranja ili iz drugih izvora koji omogućuju izradu optimalne mreže linija na području obuhvata javnog prijevoza putnika koristeći sve relevantne podatke
- Za područja za koja oblik linijskog prijevoza nije ekonomski opravdan nastoje se uvesti alternativni oblici prijevoza kao što su mikro prijevoz, prijevoz na poziv i ostale (bicikli i sl.)
- Minimalne standarde kvalitete (starost i opremljenost voznog parka kojim se obavlja prijevoz kao javna usluga)
- Okvirne vozne redove
- Način integracije s ostalim oblicima prijevoza (željeznica, pomorski prijevoz, međužupanijski autobusni prijevoz i slično)
- Način na koji je potrebno prilagoditi infrastrukturu (stajališta, terminali, kolodvori)
- Određivanje cijene „putničkog kilometra“, odnosno, iznosa stvarnog troška prijevoza za prijevoznika
- Procjenu cijene prijevoza koju će snositi korisnici
- Visinu sredstava koje je potrebno osigurati u proračunu

Podaci iz takve prometne studije predstavljaju i dio sadržaja Ugovora o javnim uslugama, odnosno, sadrže obaveze koje pružatelji javnih usluga na određenom zemljopisnom području moraju pružiti, te ujedno obuhvaća i unaprijed objektivno i transparentno utvrđene parametre za izračun naknade, prirodu i doseg isključivih prava, raspodjelu troškova i raspored prihoda od prodaje karata nadležnom tijelu u županiji, odnosno, operateru.

Radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza, te ostvarivanja potrebe za javnim prijevozom putnika u cestovnom prometu, utvrđenih mrežom linija Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o postupku sklapanja ugovora o javnoj usluzi (»Narodne novine«, br. 43/21, 125/21), te Odluku o iznosima sufinanciranja, mjerilima i kriterijima za sufinanciranje javne usluge u cestovnom prijevozu putnika (»Narodne novine«, br. 65/21). U skladu s Odlukom o iznosima sufinanciranja javne usluge kojom je osigurano ukupno 428.116.733 kuna, izračunat je maksimalni pripadajući iznos sredstava iz državnog proračuna kojim se sufinancira predmetna javna usluga po županijama.

Uvjet za korištenje sredstava namijenjenih za sufinanciranje javne usluge u cestovnom prijevozu putnika je sklopljeni ugovor o javnoj usluzi u cestovnom prijevozu putnika između jedinice područne (regionalne) samouprave i prijevoznika, a sve sukladno Zakonu o prijevozu u cestovnom prometu, Uredbi 1370/2007.

Iz dosadašnje komunikacije s predstavnicima županija, koji bi s prijevoznicima trebali zaključiti ugovore o javnoj usluzi u cestovnom prijevozu putnika (dalje u tekstu : *ugovor o javnoj usluzi*), ali i iz komunikacije s različitim udrugama prijevoznika i sindikalnim organizacijama, razvidno je da u praksi postoje različita tumačenja u pogledu primjene pravila koja se odnose na postupak dodjele ugovora o javnoj usluzi. Razlozi tome leže u činjenici:

- (i) da se ugovori o javnoj usluzi zaključuju po prvi puta u Republici Hrvatskoj,
- (ii) da se na sklapanje ugovora o javnoj usluzi primjenjuju različiti režimi ugovaranja, ovisno o tome primjenjuje li se model nabave javne usluge ili koncesija za javne usluge te
- (iii) da na pojedinim linijama postoji potreba za žurnom dodjelom ugovora zbog prekida (ili skorog izvjesnog prekida) pružanja usluge.

Stoga je potrebno pojasniti razliku između primjene različitih režima sklapanja ugovora predviđenih Uredbom (EZ) br. 1370/2007 s jedne strane i onih predviđenih propisima o javnoj nabavi s druge strane.

2. Postupci sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi

Ugovori o prijevozu kao javnoj usluzi mogu se zaključiti u dva oblika:

- 1) kao ugovor o javnoj nabavi usluga
- 2) kao ugovor o koncesiji za usluge.

To proizlazi iz članka 5. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, kojim je propisano da je sklapanje ugovora o (javnim) uslugama prijevoza autobusom ili tramvajem obuhvaćeno direktivama 2004/17/EZ i 2004/18/EZ¹, osim u slučajevima u kojima takvi ugovori imaju oblik koncesija za usluge.

Člankom 33. stavkom 3. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu propisano je 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. S tim u vezi treba pojasniti da se odredbe Zakona o prestanku važenja koncesija odnose na koncesije koje su dodijeljene na temelju postupaka različitih od postupaka propisanih za sklapanje ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi odnosno da navedena odredba ni u kojem slučaju ne predstavlja prepreku za sklapanje novog ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku koncesijskog ugovora.

Kada je riječ o distinkciji između različitih režima sklapanja ugovora o javnoj usluzi, korisno je uputiti i na Komunikaciju Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza (2014/C 92/01). U 2. poglavlju Komunikacije, o području primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007, navode interpretativne smjernice o odnosu između te Uredbe i direktiva javne nabave. EK ističe da je, radi shvaćanja odnosa između Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i direktiva o javnoj nabavi te Direktive 2014/23/EU, potrebno razlikovati ugovore o uslugama i koncesije za usluge.

Prema tome, koja pravila će županije primijeniti za sklapanje ugovora o javnoj usluzi, u prvom redu ovisi o vrsti ugovora koji se namjerava sklopiti.

U slučaju sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o javnoj nabavi usluga, rizik potražnje za uslugama prijevoza ostaje na županiji kao naručitelju usluga. Ovo se u bitnome očituje u tome što izračun naknade koju županija isplaćuje operateru uzima u obzir prihode operatera od prodanih karata pa u slučaju pada prihoda od prodaje karata operater potražuje viši iznos naknade, tako da ukupni prihod operatera ostaje na istoj razini.

U slučaju sklapanja ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge, rizik potražnje za uslugama prijevoza prelazi na operatera kao koncesionara. U ovom slučaju izračun naknade koju županija isplaćuje operateru ne ovisi o prihodima operatera od

¹ Uzimajući u obzir činjenicu da su direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ stavljene van snage i zamijenjene direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU, stavljene izvan snage i zamijenjene prethodno navedenim direktivama, upućivanja u Uredbi (EZ) br. 1370/2007 treba razumjeti u tom kontekstu. S tim u vezi vidi poglavlje 2.1.1. Komunikacije Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza (2014/C 92/01).

prodanih karata pa u slučaju pada prihoda od prodaje karata operater nema pravo potraživanja višeg iznosa naknade.

Uredbom o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama (»Narodne novine«, br. 43/21 i 125/21 – Odluka Ustavnog suda) osigurava se provedba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u Republici Hrvatskoj pa odredbe Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama treba tumačiti u kontekstu primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Sukladno tome, postupci sklapanja ugovora o javnoj usluzi iz Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama odnose se samo na slučaj sklapanja koncesijskog ugovora, dok se na sklapanje ugovora o nabavi javnih usluga (po modelu nabave usluga) primjenjuje Zakon o javnoj nabavi (»Narodne novine«, br. 120/16) i pripadajući podzakonski akti. Ostale odredbe Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama primjenjuju se na sve ugovore za javnu uslugu neovisno o tome jesu li ti ugovori zaključeni u postupku dodjele koncesije ili u postupku javne nabave.

Konačno, člankom 12. stavkom 3. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu (»Narodne novine«, br. 116/19) propisano je da se javni natječaj za dodjelu ugovora o javnoj usluzi provodi temeljem Uredbe (EZ) br. 1370/2007, odnosno sukladno odredbama o javnoj nabavi. Ovu odredbu također treba tumačiti u kontekstu ranije iznesenog, odnosno na način da je županijama dana mogućnost izbora između koncesijskog i javno-nabavnog modela dodjele ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi. Pritom, u slučaju odabira koncesijskog modela, Pravilnik upućuje na Uredbu (EZ) br. 1370/2007, a u slučaju javno-nabavnog modela, na odredbe o javnoj nabavi, što također proizlazi iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

2.1. Sklapanje ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o javnoj nabavi usluga

Ako županija odluči ugovor o prijevozu kao javnoj usluzi dodijeliti u obliku ugovora o javnoj nabavi usluga, tada je za sklapanje takvog ugovora obvezna provesti odgovarajući postupak javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi (»Narodne novine«, br. 120/16; u daljnjem tekstu ZJN 2016). Člankom 86. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj slobodno bira između otvorenog i ograničenog postupka, a može koristiti i ostale postupke javne nabave u skladu s uvjetima stavka 2. do 5. istoga članka.

S obzirom na to da Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nije nadležno za davanje tumačenja u pogledu primjene propisa o javnoj nabavi, a županije kao obveznice javne nabave i inače redovito provode postupke javne nabave za dodjelu ostalih ugovora o javnoj nabavi, u ovom se dokumentu neće ulaziti u problematiku provedbe postupaka javne nabave jer za tim nema ni potrebe.

2.2. Sklapanje ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge

Sukladno članku 10. stavku 3. Direktive 2014/23/EU, ta se Direktiva ne primjenjuje na koncesije za usluge javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007. U skladu s tim, na koncesije za usluge javnog prijevoza putnika ne primjenjuje se ni Zakon o koncesijama (»Narodne novine«, br. 69/17 i 107/20). Dodjela koncesija za te usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćena je Uredbom (EZ) br. 1370/2007, koja se primjenjuje izravno, Uredbom o postupku

sklapanja ugovora o javnim uslugama i Pravilnikom o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu.

Stoga se odredbe Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama, u dijelu u kojem ta Uredba uređuje sam postupak dodjele ugovora, odnose na sklapanje ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge.

Člankom 2. stavkom 1. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama 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.

Prema tome, ugovore o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge moguće je dodijeliti:

1. **temeljem provedenog javnog natječaja** – ovaj način dodjele ugovora o koncesiji za usluge predstavlja osnovni (redoviti) način dodjele ugovora uvijek kada županija želi koncesijski ugovor dodijeliti operateru koji nije njezin unutarnji operater (in-house). Uredba (EZ) br. 1370/2007 člankom 5. stavkom 3. također propisuje 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 stavcima 3.a, 4., 4.a, 4.b, 5. i 6. Postupak usvojen za konkurentno 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.
2. **na temelju izravne pogodbe** – ovaj način dodjele ugovora o koncesiji za usluge moguće je u slijedećim slučajevima:
 - a) u situaciji kada postoji operater koji se može smatrati unutarnjim operaterom, izravna pogodba predstavlja osnovni način dodjele ugovora tom operateru. U tom slučaju, za sklapanje takvog (in-house) ugovora, nema obveze provedbe javnog natječaja, sukladno članku 5. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i članku 12. stavku 4. podstavku a) Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu.
 - b) za dodjelu ugovora velikom poduzetniku gdje je prosječna godišnja vrijednost ugovora procijenjena na manje od 1.000.000,00 eura, ili ako se radi o pružanju usluge na manje od 300.000 kilometara godišnje, odnosno za dodjelu ugovora malom ili srednjem poduzetniku koji posluje s najviše 23 cestovna vozila s tim da se vrijednosti iz točke b) ovoga stavka mogu povisiti ili do prosječne godišnje vrijednosti ugovora procijenjene na manje od 2.000.000,00 eura ili do pružanja manje od 600.000 kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje, a sukladno članku 5. stavku 4. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i članku 12. stavku 4. podstavku b) i c) Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu.
 - c) kada je to neophodno radi osiguranja kontinuiteta i održivosti javnog linijskog prijevoza odnosno u slučaju prekida usluga ili neposrednog rizika od nastanka takve situacije, ugovor o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge moguće je izravno dodijeliti, s time što razdoblje na koje je takav ugovor dodijeljen ne smije biti duže od dvije godine, sukladno članku 5. stavku 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i članku 2. stavku 2. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama.

3. Provedba javnog natječaja za dodjelu ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge

S obzirom na to da se na postupak dodjele ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora, odnosno koncesiji za javne usluge, ne primjenjuju propisi o javnoj nabavi ni propisi o koncesijama, a Uredba (EZ) br. 1370/2007 i nacionalni provedbeni propisi pružaju samo osnovna pravila kojih su se davatelji koncesije obvezni pridržavati, županije koje odluče dodijeliti ovaj tip ugovora imaju određenu slobodu u određivanju vlastitog postupka dodjele, ali pri čemu moraju voditi računa o tome da postupak mora biti otvoren i pravedan za sve operatere, te poštivati načela transparentnosti i nediskriminacije te omogućiti učinkovitu pravnu zaštitu. Iz tih su razloga preporuke sadržane u ovom dokumentu namijenjene nadležnim tijelima županija kao pomoć u definiranju pravila provedbe postupka dodjele ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi, ali ih ni na koji način ne sprječavaju da prilikom provedbe postupka postupe i na drugačiji način, ako ga smatraju primjerenijim. Naposljetku, na njima je odgovornost da postupak dodjele ugovora provedu na zakonit način.

Sukladno članku 7. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, najmanje godinu dana prije objave poziva na dostavu ponuda ili godinu dana prije izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama, nadležno tijelo obavezno je objaviti prethodnu informacijsku obavijest za predviđeni ugovor u Službenom listu Europske unije. Problematika objave prethodne informacijske obavijesti sadržana je u poglavlju 4. ovog dokumenta.

Budući da niti Uredba (EZ) br. 1370/2007 niti nacionalni provedbeni propisi ne propisuju obvezu objave poziva na nadmetanje u Službenom listu Europske unije ili na neki drugi način, županije slobodno odlučuju o tome na koji će se način poziv na nadmetanje javno objaviti. Taj poziv može biti objavljen na mrežnim stranicama ili u službenom glasilu županije, a poveznica na natječajnu dokumentaciju može biti objavljena i u drugim medijima. Preporučljivo je poziv objaviti na način da se s njim upozna što veći broj potencijalnih ponuditelja, a važno je pritom osigurati postojanje tzv. revizijskog traga, odnosno, dokaze o trenutku i sadržaju objave samog nadmetanja.

U pogledu sadržaja potrebne dokumentacije za dodjelu koncesije, člankom 13. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu, propisano je da javni natječaj za dodjelu ugovora o javnoj usluzi mora 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 cilju omogućavanja što transparentnijeg postupka nadmetanja, nadležna su tijela obavezna dostaviti potencijalnim ponuditeljima sve relevantne tehničke i financijske podatke, uključujući informacije o raspodjeli prihoda i rashoda (ako su dostupne), radi lakše pripreme ponuda.²

² Vidi Komunikaciju Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza

Također, treba voditi računa o rokovima na način da moraju biti primjereni složenosti predmeta dodjeljivane koncesije, a kao pomoć pri tome, mogu se analogno primijeniti pravila za rokove predviđene u postupcima javne nabave.

Temeljem članka 3. stavka 4. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama, županija je dužna u postupku dodjele ugovora u obzir uzeti i sljedeće elemente:

- lokaliziran sustav računalne opreme
- sklopljen kolektivni ugovor, odnosno, primijeniti granski kolektivni ugovor ako isti postoji za djelatnost prijevoza putnika
- u slučaju promjene prijevoznika, mehanizme za osiguranje kontinuiteta zaposlenosti sa svim stečenim pravima zaposlenika i iskorištenje postojećih osnovnih sredstava potrebnih za izvršenje usluge javnog prijevoza na području mreže linija, što može uključivati autobuse, autobusne kolodvore, parkirališni prostor i servisne centre potrebne za izvršenje usluge kroz pravičnu naknadu prethodnom operateru.

Članak 14. Pravilnika o obavljanju javnog linijskog prijevoza putnika u cestovnom prometu propisuje da pružatelj javne usluge mora ispunjavati posebne uvjete za sklapanje ugovora o javnoj usluzi, a koje dokazuje sljedećom 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, da nije zaprimljen niti jedan prijedlog za otvaranje stečajnog postupka te da 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.).

Iako takva obaveza nije predviđena, preporučuje se da se za provedbu postupka dodjele koncesije osnuje stručno povjerenstvo koje će nadležnoj osobi predložiti donošenje odgovarajuće odluke o odabiru najpovoljnije ponude odnosno odluke o poništenju.

Odluka kojom se odabire najpovoljnija ponuda ili se poništava nadmetanje mora biti obrazložena i mora sadržavati uputu o pravnom lijeku. U tom smislu, treba istaknuti da je člankom 105. Zakona o općem upravnom postupku (»Narodne novine«, br. 47/09 i 110/21) propisano da stranka ima pravo izjaviti žalbu drugostupanjskom tijelu ako žalba nije zakonom isključena. S obzirom na to da u slučaju provedbe natječaja za dodjelu ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora o koncesiji za usluge žalba nije zakonom isključena, nezadovoljna strana ima pravo izjaviti žalbu protiv odluke kojom se odabire najpovoljnija ponuda ili se poništava nadmetanje.

S tim u vezi, također treba istaknuti da je člankom 15. stavak 2. Zakona o općem upravnom postupku propisano da će se stvarna nadležnost utvrditi po naravi upravne stvari ako se stvarna nadležnost ne može utvrditi na temelju zakona.

Radi izbjegavanja bilo kakve dvojbe, potrebno je istaknuti da se postupovna pravila u pogledu provedbe javnog natječaja za dodjelu ugovora o prijevozu kao javnoj usluzi u obliku ugovora

o koncesiji za usluge na odgovarajući način primjenjuju i u slučaju izravne dodjele takvog ugovora odnosno temeljem izravne pogodbe. Prema tome, i u postupku izravne pogodbe potrebno je prije sklapanja ugovora donijeti odluku (upravni akt) kojom će se utvrditi da su ispunjeni uvjeti za izravnu dodjelu ugovora i kojom će se odabrati gospodarski subjekt kojemu će biti dodijeljen takav koncesijski ugovor.

4. Objava prethodne informacijske obavijesti

Člankom 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 propisane su obveze u pogledu javnih objava. Tako je stavkom 2. toga članka propisano je da najmanje jednu godinu prije objave poziva na dostavu ponuda ili jednu godinu prije izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama nadležno tijelo objavljuje određene informacije o predviđenom ugovoru u Službenom listu Europske unije. Sukladno tome, i u članku 3. stavku 3. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama sadržana je odredba prema kojoj je nadležna jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno Grad Zagreb dužna je u Službenom listu Europske unije objaviti podatke iz članka 7. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, najmanje godinu dana prije početka postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama.

Ured za publikacije omogućio je online postupak objavljivanja na „eNotices”. Postupak se temelji na standardnim obrascima za objavljivanje u Službenom listu Europske unije, u skladu s člankom 7. stavcima 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. EK u Komunikaciji navodi da su ovi obrasci osmišljeni kako bi udovoljili sljedećim zahtjevima:

- omogućavanje tijelima jednostavnog pristupa mrežnim aplikacijama, kretanje kroz mrežnu aplikaciju te razumljivost i jasnost;
- jasno razlikovanje zahtjeva u pogledu objavljivanja na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 od zahtjeva u pogledu objavljivanja na temelju direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU;
- zahtijevanje određene razine detaljnosti informacija koju se ne poima kao opterećujuću te tako može biti prihvatljiva tijelima;
- prikladnost za stvaranje korisne statistike o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama i, prema tome, o učinkovitoj provedbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Prema tome, standardni obrasci objava po Uredbi (EZ) br. 1370/2007 nisu identični standardnim obrascima objava koji se koriste u postupcima javne nabave. U tom smislu treba istaknuti da se obveza objave prethodne informacijske obavijesti ispunjava objavom standardne obavijesti „*EN Standard form T01 – 1370/07 – Art 7(2) – Prior information notice for public service contract*“, koja se, za razliku od prethodne informacijske obavijesti predviđene propisima o javnoj nabavi („*EN Standard form 1 – Prior information notice*“), ne može objaviti putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske, već se objavljuje neposredno pristupanjem portalu „eNotices” (<https://enotices.ted.europa.eu/>).

S obzirom na to da je svrha objave prethodne informacijske obavijesti dati poduzetnicima na tržištu pravodobnu najavu pokretanja postupka za sklapanje ugovora, a uzimajući u obzir da poduzetnici u pravilu rijetko prate objave u Službenom listu Europske unije, čini se da bi za ostvarenje te svrhe bilo korisno razmotriti i objavu relevantnih informacija (ili barem poveznice na objavu u Službenom listu Europske unije) na internetskim stranicama županije ili u regionalnim glasilima.

5. Ugovori o javnoj usluzi za koje nije obvezna objava prethodne informacijske obavijesti

S obzirom na to da se javni cestovni prijevoz putnika u Republici Hrvatskoj uglavnom odvija na komercijalnoj osnovi, tržišni poremećaji uzrokovani rastom cijena energenata, rezervnih dijelova, troškova održavanja i slično s jedne strane i pad potražnje za uslugama prijevoza na pojedinim linijama s druge strane može dovesti do prekida održavanja pojedinih linija. Uzimajući u obzir da procedura zaključenja ugovora o javnoj usluzi u cestovnom prijevozu putnika, bilo kroz koncesijski model, bilo kroz model javne nabave usluga, može trajati do 18 mjeseci (12 mjeseci od objave prethodne informacijske obavijesti + cca. 6 mjeseci za provedbu postupka), a i duže, ovisno o eventualno pokrenutim postupcima pravne zaštite, postavlja se pitanje na koji način županije mogu, do zaključenja ugovora temeljem odgovarajućeg transparentnog postupka, osigurati održavanje pojedinih linija za koje više ne postoji komercijalni interes.

Odgovor na to pitanje opet u prvome redu ovisi o vrsti ugovora koji se namjerava zaključiti.

Ako se radi o koncesijskom ugovoru, dakle ugovoru na čije se sklapanje primjenjuje Uredba (EZ) br. 1370/2007 odnosno Uredba o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama županijama na raspolaganju stoji mogućnost izravne dodjele ugovora iz članka 2. stavka 2. Uredbe o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama odnosno, a u skladu s ograničenjima iz članka 5. stavcima 4. i 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Ako se radi o ugovorima o javnoj nabavi usluga u skladu s propisima o javnoj nabavi, treba istaknuti da Zakon o javnoj nabavi u članku 234. predviđa mogućnost korištenja skraćenih rokova u otvorenim i ograničenim postupcima javne nabave, a u slučaju iznimne žurnosti, kada se nije moguće pridržavati ni tih skraćenih rokova, postoji mogućnost primjene pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na nadmetanje. S tim u vezi, valja uputiti i na Komunikaciju Komisije pod nazivom „*Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19*“ (2020/C 108 I/01).

Radi izbjegavanja bilo kakve dvojbe u pogledu upućivanja na primjenu pregovaračkog postupka, ističemo da je svrha ovoga dokumenta ukazati na mogućnosti koje županije u svojem postupanju mogu razmotriti, ali odgovornost za odabir primjenjivog načina postupanja u potpunosti je na županijama kao obveznicima propisa o javnoj nabavi. Ovo iz razloga što se donošenje odluke o tome jesu li u konkretnom slučaju za pojedinu liniju ispunjeni uvjeti za primjenu pregovaračkog postupka mora temeljiti na okolnostima konkretnog slučaja, a ne može se generalno tvrditi da su sve linije pred obustavom usluge prijevoza.

U slučaju da županija procjenjuje da za neku liniju nema opasnosti od prekida usluge do sklapanja ugovora temeljem transparentnog i konkurentnog postupka, nema ni potrebe da za takvu liniju interventno ugovara obvezu pružanja javne usluge.

6. Promicanje i poticanje tržišta za čista i energetska učinkovita vozila

Na ovome mjestu valja skrenuti pozornost na odredbe Zakona o promicanju čistih vozila u cestovnom prijevozu (»Narodne novine«, br. 52/21) kojim se utvrđuju obveze javnih naručitelja i naručitelja da pri javnoj nabavi određenih vozila za cestovni prijevoz radi promicanja i poticanja tržišta za čista i energetska učinkovita vozila i povećanja doprinosa prometnog sektora politikama Unije koje se odnose na zaštitu okoliša, klimu i energetiku u obzir uzmu energetske

učinke i učinke na okoliš za trajanja cijelog radnog vijeka vozila, uključujući potrošnju energije te emisije CO₂ i emisije određenih onečišćujućih tvari.

Člankom 4. stavkom 1. podstavkom b) propisano je da se taj Zakon i njegovi provedbeni propisi primjenjuju na ugovore o javnim uslugama u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 koji za predmet imaju pružanje usluga cestovnog prijevoza putnika iznad praga koji određuju države članice i koji ne premašuje primjenjivi prag utvrđen u članku 5. stavku 4. Uredbe.

Nadalje, člankom 5. stavkom 1. podstavkom b) propisano je da se odredbe toga Zakona i provedbenih propisa donesenih na temelju toga Zakona ne primjenjuju na vozila kategorije M3, **osim vozila razreda I i razreda A, kako su definirana u članku 3. točkama 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 661/2009** Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o zahtjevima za homologaciju tipa za opću sigurnost motornih vozila, njihovih prikolica i sustava, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (SL L 200/1, 31. 7. 2009.).

Člankom 4. stavkom 5. Pravilnika o obvezi izvješćivanja Europskoj komisiji i minimalnim ciljevima u postupcima javne nabave vozila za cestovni prijevoz (»Narodne novine«, br. 86/21) propisano je da se, slučaju ugovora iz članka 4. točaka b) i c) Zakona, za potrebe procjene usklađenosti s minimalnim ciljevima javne nabave, u obzir uzima broj vozila za cestovni prijevoz koja se koriste za pružanje usluga obuhvaćenih svakim ugovorom. Pritom minimalni cilj za autobuse u razdoblju od 2. kolovoza 2021. do 31. prosinca 2025. godine iznosi 27%, a od 1. siječnja 2026. do 31. prosinca 2030. godine iznosi 38%.

Slijedom navedenog, županije bi prilikom definiranja uvjeta nadmetanja odnosno kriterija za odabir ponude ili drugih odredaba dokumentacije o nabavi trebale uzeti u obzir i navedene ciljeve za udio čistih teških vozila u ukupnom broju teških vozila obuhvaćenih ugovorima, koliko je to moguće.

Prilozi:

1. KOMUNIKACIJA KOMISIJE o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza 2014/C92/:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52014XC0329%2801%29>

2. Mjerila EU-a za zelenu javnu nabavu za cestovni promet:

https://zelenanabava.hr/wp-content/uploads/2021/11/Mjerila-EU-a-za-zelenu-javnu-nabavu_cestovni-promet.pdf

3. Elaborat „Minimalni standardi dostupnosti u javnom prijevozu putnika u cestovnom prijevozu na području Republike Hrvatske“:

<https://mmpi.gov.hr/promet/cestovni-promet-124/dokumenti-8822/minimalni-standardi-dostupnosti-u-javnom-prijevozu-putnika-u-cestovnom-prijevozu-na-podrucju-republike-hrvatske/22077>

4. Osnovni elementi Ugovora o javnoj usluzi prijevoza putnika u cestovnom prometu