



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU**  
**POSTUPAKA JAVNE NABAVE**  
Zagreb, Koturaška 43/IV

**KLASA: UP/II-034-02/20-01/975**

**URBROJ: 354-01/21-8**

**Zagreb, 15. siječnja 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Danijele Antolković i Jasnice Lozo, članica, povodom žalbe žalitelja Speranza d.o.o., Zagreb, OIB: 56831241098, zastupanog po opunomoćeniku Mariu Jankoviću, odvjetniku u Zajedničkom odvjetničkom uredu Hrvoje Bićan i Mario Janković, Zagreb, na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na 3 godine, predmet nabave: usluge putničkih agencija, broj objave: 2020/S 0F2-0041933, naručitelja Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb, OIB: 57029260362, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19) 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. Poništava se točka 8.2. i 1.7. dokumentacije o nabavi, napomena iz obrasca troškovnika, te članak 3. prijedloga okvirnog sporazuma u dijelu zahvaćenom nezakonitošću a sukladno obrazloženju ovog rješenja, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na 3 godine, predmet nabave: usluge putničkih agencija, broj objave: 2020/S 0F2-0041933, naručitelja Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb, dok se u preostalom dijelu žalbeni zahtjev odbija kao neosnovan.
2. Nalaže se naručitelju Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb, u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknaditi žalitelju Speranza d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 2.890,62 kuna, dok se u preostalom dijelu, u iznosu od 128.671,88 kuna, zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka odbija.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb, objavio je dana 23. studenog 2020. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na 3 godine, predmet nabave: usluge putničkih agencija, broj objave: 2020/S 0F2-0041933. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda s relativnim ponderima – broj prodanih karata u 2019. godini 51%, dostupnost tima 7% i cijena 42%.

Na dokumentaciju o nabavi žalbu je dana 3. prosinca 2020. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio i naručitelju istovremeno dostavio žalitelj Speranza d.o.o., Zagreb. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim kod žalbenog tijela dana 30. prosinca 2020. godine.

Žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi, u dijelu koji se odnosi na točke 2.2., 6.6., 8.2. i 1.7. dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom traži poništenje navedenih točaka dokumentacije o nabavi i traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 131.562,50 kuna, specificirano na trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, trošak sastava žalbe po odvjetniku u iznosu od 101.250,00 kuna i PDV 25% na trošak sastava žalbe u iznosu od 25.312,50 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava žalbene navode i predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od objave obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

Žalba žalitelja je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je djelomično osnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je u točki 2.2. dokumentacije o nabavi – „Opis predmeta nabave i grupe“, navedeno: „Zrakoplovne karte: odnose se na regularne avio prijevoznike. Isključuju se sezonalne low cost avio prijevoznike i charter letove“. Žalitelj ističe da pojmovi „regularni avio prijevoznici“ i „low-cost letovi“ nisu opcija niti predmet ove nabave, jer pojam „low-cost avio prijevoznici“ nisu definirani bilo kakvim zakonskim odredbama, odnosno nema definicije navedenih pojmova koji su „kolokvijalni“ i nisu sadržani u Zakonu o zračnom prometu. Naime, predmetnim Zakonom o zračnom prometu, u članku 2. u pojmovima koji se upotrebljavaju u stavku 1. točki 32) navedeno je da linijski zračni prijevoz (scheduled air service) su serije letova koje imaju sljedeće karakteristike: a) na svakom letu sjedala i/ili kapacitet za prijevoz tereta i/ili pošte su dostupni javnosti za individualnu nabavu (bilo izravno od zračnog prijevoznika ili od njegovih ovlaštenih zastupnika), b) obavlja se za prometovanje između istih dviju ili više zračnih luka, bilo prema objavljenom redu letenja ili letovima koji su toliko redoviti ili česti tako da predstavljaju prepoznatljivo sistematične serije. Stoga, navodi žalitelj, naručitelj u postupcima javne nabave u kojima su predmet nabave „usluge putničkih agencija pri nabavi zrakoplovnih karata u zemlji i inozemstvu“ ne može isključiti tzv. low-cost letove, niti navesti da se postupak javne nabave odnosi na „regularne avio prijevoznike“.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da su low cost avio kompanije (LCC) jeftini ili niskotarifni avio prijevoznici koji nude jeftine avio karte, zbog čega se njihovo poslovanje razlikuje od drugih. Naime, promet koji obavljaju može se opisati jednostavno kao direktan prijevoz od jedne točke do druge izbjegavajući presjedanje koje je u nekim iznimnim slučajevima i kod njih moguće, ali putnik nema nikakvu podršku i zaštitu avio kompanije, u slučaju kašnjenja leta ili gubljenja drugog povezanog leta. Prepoznatljiva odlika low cost kompanije jest jednoličnost i jednostavnost flote lišene veće sofisticiranosti odnosno udobnosti ili nešto luksuznije klase. Jedna jedinstvena, niža ekonomska klasa omogućila je ovim kompanijama da snize cijene i ujedno povećaju broj mjesta u avionu, s obzirom na to da sjedišta luksuznijih klasa zauzimaju više mjesta. Ono što je značajno jest činjenica da low cost kompanije često slijeću na male aerodrome, umjesto na glavne čime se otežava, produljuje i izaziva dodatne troškove transfer putnika do željene destinacije i smještaja. Također, zbog niže cijene avio karata iste je potrebno rezervirati i kupiti

značajno prije samog leta, što naručitelju uistinu nerijetko stvara poteškoću, obzirom na potrebu koju ima i nemogućnost dugoročnog planiranja. Činjenica da nije korištena zakonska terminologija, navodi dalje naručitelj, u konkretnom slučaju nije od značaja, jer niti jedan propis nema u sebi sažetu potrebu kako je gore navedena i kako je to pojasnio naručitelj u prethodnom savjetovanju. Naručitelj za potrebe održavanja stručnih skupova osigurava organizaciju i troškove puta kao i smještaja za svoje znanstvenike i profesore. Predmetna aktivnost održavanja znanstvenih skupova/predavanja je stalna aktivnost zbog koje je nužno naručivati uslugu u vrlo kratkim rokovima koja treba odgovarati specifičnim zahtjevima i potrebama znanstvenika i profesora.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je točkom 2. dokumentacije o nabavi – Podaci o predmetu nabave, podtočkom 2.1. – Opis predmeta nabave, oznaka i naziv iz jedinstvenog rječnika javne nabave, propisano da predmet nabave obuhvaća usluge putničkih agencija pri nabavi: zrakopolovnih karata u zemlji i inozemstvu te hotelskog smještaja u zemlji i inozemstvu, u svemu prema uvjetima i zahtjevima ove dokumentacije o nabavi. Podtočkom 2.2. – Opis predmeta nabave i grupe, propisano je: „Zrakoplovne karte: odnose se na regularne avio prijevoznike. Isključuju se sezonalne low cost avio prijevoznike i charter letove“.

Među strankama nije sporno da se pojam low cost ili niskobudžetnih zračnih prijevoznika koristi u zrakoplovnoj industriji i ukazuje na zrakoplovne kompanije koje posluju s manjim operativnim troškovima za razliku od njihovih konkurenata. Na takav zaključak upućuje i sam žalitelj koji u žalbi navodi da je riječ o kolokvijalnim pojmovima, što znači da navedeni pojmovi žalitelju nisu nepoznati ili nejasni. Sporno je pitanje je li naručitelj propisivanjem navedenih pojmova i određivanjem da se zrakoplovne karte odnose na regularne avio prijevoznike te isključivanjem sezonalnih low cost avio prijevoznika i charter letova iz predmeta nabave, povrijedio odredbe ZJN 2016.

Članak 205. ZJN 2016 propisuje uvjete koje je naručitelj u obvezi primjenjivati prilikom opisa predmeta nabave te je stavkom 1. toga članka propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio. Prema stavku 2. navedenog članka, opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Stavak 3. istog članka određuje da opis predmeta nabave sadržava tehničke specifikacije te se, ako je potrebno, nadopunjava nacrtima, projektnom dokumentacijom, crtežima, modelima, uzorcima i slično. Stavkom 4. toga članka propisano je da se u opisu predmeta nabave navode sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude (npr. mjesto izvršenja, rokovi izvršenja, posebni zahtjevi u pogledu načina izvršenja predmeta nabave i slično). Stavkom 5. istog članka određeno je da kod funkcionalnog opisa predmeta nabave mora biti prepoznatljiva svrha predmeta nabave i zahtjevi koji se postavljaju za predmet nabave u tehničkom, gospodarskom, oblikovnom i funkcionalnom pogledu.

Prema navedenom, žalbeno tijelo ocjenjuje kako naručitelj u konkretnom slučaju nije povrijedio odredbe ZJN 2016 koje se odnose na opisivanje predmeta nabave. Naime, osporavani dio dokumentacije o nabavi nije u suprotnosti s citiranom odredbom članka 205. ZJN 2016, prema kojoj naručitelji određuju predmet nabave sukladno svojim potrebama, pri čemu je, među ostalim, potrebno navesti sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude. Naručitelj je u odgovoru na žalbu obrazložio razloge za opisivanje predmeta nabave na osporavani način. S obzirom na navedeno, predmetni žalbeni navod je ocijenjen neosnovanim.

Žalitelj nadalje osporava točku 6.6. dokumentacije o nabavi - Kriterij odabira ponude, čiji se detaljan opis nalazi u točki 8.3. Priloga 3. predmetne dokumentacije o nabavi. Žalitelj smatra da je naručitelj kao jedan od kriterija trebao naznačiti i „broj noćenja“, jer u ovom postupku predmet nabave obuhvaća usluge putničkih agencija pri nabavi: zrakoplovnih karata u zemlji i inozemstvu te hotelskog smještaja u zemlji i inozemstvu. Žalitelj stoga smatra da je naručitelj, uz propisane

kriterije, morao za odabir ponude primjenjivati i kriterij „broj prodanih smještajnih kapaciteta u 2019. godini“. Bilo kakvo drugačije formiranje kriterija nabave, prema žalitelju, bilo bi protivno načelima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, razmjernosti i transparentnosti. Naime, žalitelj smatra da jednostavnim izbacivanjem kriterija prodaje smještajnih kapaciteta iz dokumentacije o nabavi, izravno je pogodovanje pojedinim putničkim agencijama čija djelatnost je u najvećem dijelu ako ne i isključivo prodaja avio karata, dok se diskriminiraju putničke agencije koje obavljaju djelatnost prodaje smještajnih kapaciteta. Žalitelj smatra da se treba jednako tretirati činjenica da je predmet nabave usluga putničkih agencija pri nabavi zrakoplovnih karata u zemlji i inozemstvu te hotelskog smještaja u zemlji i inozemstvu te da je naručitelj morao na jednak način, a sukladno svojim potrebama, cijeniti svaku od pojedinih usluga i to na način da obje usluge uvrsti u kriterije za odabir ponude u omjeru udjela u troškovima u protekloj godini.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da ZJN 2016 nije, kako to pogrešno i netočno interpretira žalitelj, naveo poimenično točno određene kriterije koji se mogu uzeti u obzir pri odabiru ekonomski najpovoljnije ponude. Naprotiv, navodi da je ZJN 2016 naveo *primjerice* koji su to elementi koji bi mogli biti uzeti kao kriterij, nikako na način da bi ti kriteriji bili apsolutni, nepromjenjivi ili jedini. Navodi da članak 284. ZJN 2016 upućuje na ponudu koja je ekonomski najpovoljnija „sa stajališta naručitelja“, stavljajući naglasak na diskrecijsko pravo naručitelja kod biranja primjenjivih kriterija. U konkretnom slučaju naručitelj se ne može složiti sa stavom žalitelja kako je za konkretnu uslugu i ocjenu kriterija nužno definirati i broj noćenja i broj prodanih avio karata. To stoga, navodi naručitelj, jer je opće poznata činjenica da se pri raznim znanstvenim skupovima/predavanjima usluge noćenja plaćaju u okviru kotizacije, iz čega je procijenjeno da je i vrijednost usluge koja se odnosi na smještaj, manje relevantan kao kriterij odabira ponude. Ovako postavljeni kriteriji niti jednog ponuditelja ne eliminiraju niti umanjuju poštivanje svih načela javne nabave.

Ocijenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da su točkom 6.6. dokumentacije o nabavi propisani kriteriji za odabir ponude te je određeno da navedene kriterije čine: broj prodanih avio karata u 2019. godini (BPA), ukupna cijena ponude (UC) i dostupnost tima (DT). Točka 8.3. Priloga 3. dokumentacije o nabavi sadrži detaljan opis navedenih kriterija za odabir ponude.

Člankom 284. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da kriteriji za odabir ponude mogu obuhvaćati, na primjer: 1. kvalitetu, uključujući tehničku vrijednost, estetske i funkcionalne značajke, pristupačnost, rješenje za sve korisnike, društvene, okolišne i inovativne značajke te trgovanje i uvjete trgovanja; 2. organizaciju, kvalifikacije i iskustvo osoblja angažiranog na izvršenju određenog ugovora, ako kvaliteta angažiranog osoblja može značajno utjecati na razinu uspješnosti izvršenja ugovora, ili 3. usluge nakon prodaje i tehničku pomoć, uvjete isporuke kao što su datum isporuke, proces isporuke i rok isporuke ili rok izvršenja.

Iz odredbi ZJN 2016 proizlazi da naručitelji slobodno određuju kriterije za odabir ponude, s tim da se pri postavljanju kriterija moraju rukovoditi odredbom članka 285. stavka 1. ZJN 2016, prema kojoj kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Kriteriji za odabir ponude znače dodatnu kvalitetu predmeta nabave te ne utječu na mogućnost nuđenja predmeta nabave već na broj bodova koji pojedina ponuda može ostvariti ovisno o tome ispunjava li ponuda i u kojoj mjeri propisane kriterije. Nadalje, dodatnu kvalitetu predmeta nabave propisuje sam naručitelj, te nije obavezan propisati sve kriterije koji su u vezi s predmetom nabave kako to pogrešno ističe žalitelj. Ovo tijelo je ocijenilo da naručitelj određivanjem kriterija za odabir ponude na način kako je to učinio u točki 6.6. dokumentacije o nabavi, kao niti neprihvatanjem prijedloga žalitelja za propisivanjem kriterija „broj noćenja“, odnosno „broj prodanih smještajnih kapaciteta u 2019.

godini“, nije postupio protivno navedenoj odredbi te je predmetni žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Žalitelj nadalje osporava točku 8.2. Priloga 2 dokumentacije o nabavi: „Troškovnik“ te sam obrazac Troškovnika, u kojem naručitelj navodi da je za njega relevantna cijena ponude bez PDV-a s obzirom da postoji poseban postupak oporezivanja - putničke agencije, te da je u troškovnik uzet u obzir najveći iznos PDV-a zbog EOJN gdje je kod učitavanja ponude moguće iskazati samo jedan postotak PDV-a. Navedeno je, navodi žalitelj, u cijelosti u suprotnosti sa ZJN 2016, Zakonom o porezu na dodanu vrijednost te Pravilniku o porezu na dodanu vrijednost. Žalitelj navodi da je člankom 91. stavkom 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost propisano da se posebni postupak oporezivanja odnosi na poslovanje putničkih agencija, ako posluju s kupcima u svoje ime, a koriste isporuke dobara i usluge drugih poreznih obveznika za obavljanje usluga putovanja. Žalitelj također napominje da sukladno Zakonu o pružanju usluga u turizmu usluga putovanja znači a) prijevoz putnika, b) smještaj koji nije neodvojivi dio prijevoza putnika i nije u svrhe stanovanja, c) iznajmljivanje automobila, drugog motornog vozila s vlastitim pogonom i najmanje četiri kotača s brzinom većom od 25 km/h ili motocikala za koje se zahtijeva vozačka dozvola kategorije A, d) bilo koja druga turistička usluga koja nije neodvojivi dio usluge putovanja u smislu podtočaka a), b) ili c) ove točke. Nadalje, navodi da je u članku 92. Zakona o porezu na dodanu vrijednost određeno da je porezna osnovica, u vezi s jedinstvenom uslugom, razlika u cijeni putničke agencije, odnosno razlika između ukupne naknade, bez PDV-a, koju plaća kupac i stvarnih troškova putničke agencije za isporuke dobara ili usluga koje su joj obavili drugi porezni obveznici, ako su te transakcije obavljene izravno kupcu. Prema članku 182. stavku 4. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost, dalje navodi žalitelj, „putnička agencija je obvezna na primljeni predujam obračunati PDV na način da u računu za primljeni predujam obračunava PDV od porezne osnovice koja je jednaka razlici između prodajne cijene koju će zaračunati i nabavne cijene. Ako u trenutku primanja predujma agencija ne raspolaže s točnim podatkom o razlici u cijeni koju će ostvariti, obvezu PDV-a utvrđuje polazeći od očekivane razlike u cijeni“. Navedene odredbe, nastavlja žalitelj, odnose se na nejedinstvenu uslugu koju obavlja putnička agencija te se PDV ne obračunava na ukupnu primljenu naknadu već samo na razliku u cijeni koju ostvari putnička agencija između naplaćene naknade kupcu i troškova za nabavljene usluge od drugih poreznih obveznika. Nadalje, žalitelj navodi, sukladno relevantnom mišljenju Porezne uprave, KLASA: 410-19/13-01/251, URBROJ: 531-07-21-01/13-01 od 31. srpnja 2013. godine, objavljenog na web stranici porezne uprave, gdje je detaljno opisan Poseban postupak oporezivanja PDV-om putničkih agencija, navedeno je kako porezni obveznik koji primjenjuje posebni postupak na računu mora navesti napomenu „posebni postupak oporezivanja - putničke agencije“, kako bi se odmah znalo da se radi o posebnom postupku. Na računu ne smije biti iskazan iznos razlike u cijeni, a PDV se ne smije izdvojeno iskazati, već se samo iskazuje naznaka da se radi o posebnom postupku i iskazuje se ukupni iznos računa. Navedeni stav je, navodi žalitelj, potvrđen od Ministarstva financija - Porezne uprave, mišljenjem o porezu na dodanu vrijednost - posebni postupci oporezivanja, KLASA: 410-19/14-01/2990, URBROJ: 531-07-21-01/15-5 od 5. siječnja 2015. godine. Kako u ovom postupku javne nabave predmet nabave obuhvaća usluge putničkih agencija pri nabavi zrakoplovnih karata u zemlji i inozemstvu te hotelskog smještaja u zemlji i inozemstvu, žalitelj navodi da je naručitelj obavezan primijeniti posebni postupak oporezivanja te je ponuditeljima trebalo omogućiti da na mjesto predviđeno za upis ukupne cijene bez PDV-a te na mjesto predviđeno za upis sveukupne cijene s PDV-om, upišu istu cijenu, dok je mjesto predviđeno za upis iznosa poreza na dodanu vrijednost trebalo omogućiti da se isto mjesto ostavi prazno. Žalitelj također navodi da u EOJN nije potrebno iskazati niti jedan postotak jer se PDV ne smije izdvojeno iskazati, već se samo iskazuje naznaka da se radi o posebnom postupku i iskazuje se ukupni iznos. U ESPD obrascu, navodi žalitelj, ponuditelj upisuje posebno cijenu bez PDV-a i posebno cijenu s PDV-om. Iznos PDV-a sam obrazac automatski obračunava i unosi u ESPD obrazac. Opetovano žalitelj navodi da u svim postupcima koji se odnose na poslove turističke agencije iznosi s PDV-om i

bez PDV-a moraju biti identični te da niti jedan zakon ne dopušta naručitelju da u ovakvom postupku javne nabave razdvaja ta dva iznosa te da se stvori razlika između ESPD obrasca i Troškovnika, odnosno da kao razlog za navedeno obrazloži tehničkim mogućnostima odnosno nemogućnostima ESPD obrasca.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da se u prilogu dokumentacije o nabavi nalazi Troškovnik u kojemu su prikazane okvirne vrijednosti za npr. kupnju avionskih karata i plaćanje hotelskih smještaja, izraženo u planiranom godišnjem iznosu i to na način da cijenu ponude čini zbroj naknada za posredovanje. Gospodarski subjekti, sukladno Troškovniku, iskazuju jedinične cijene usluge posredovanja za smještaj u Republici Hrvatskoj i inozemstvu te za nabavu avio-karata za Republiku Hrvatsku i inozemstvo. Naručitelj je osobito naveo da je za njega relevantna cijena ponude bez PDV-a s obzirom da postoji poseban postupak oporezivanja - putničke agencije. Stoga žalbeni navodi žalitelja u pogledu različitog iznosa PDV-a, smatra naručitelj, apsolutno nisu relevantni jer je naručitelj jasno i transparentno naveo da je za ocjenu ponuda relevantna cijena iskazana bez PDV-a. Na taj način žalitelj niti bilo koji drugi gospodarski subjekt ne može iznositi prigovor da bi bio na bilo koji način oštećen, jer neto cijenu mora u svakom slučaju iskazati, a za ocjenu je ona najbitnija.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda, utvrđeno je da je naručitelj u obrascu troškovnika kao napomenu naveo da je za njega relevantna cijena ponude bez PDV-a s obzirom da postoji poseban postupak oporezivanja - putničke agencije. Također, u napomeni je navedeno da je u troškovniku uzet u obzir najveći iznos PDV-a zbog EOJN gdje je kod učitavanja ponude moguće iskazati samo jedan postotak PDV-a. Istu je odredbu naručitelj propisao i u točki 6.5. Don, Način određivanja cijene ponude i valuta ponude, te je dodatno naveo da je cijena ponude cijena bez PDV-a, a da je ukupna cijena ponude cijena ponude plus PDV. Nadalje, iz troškovnika je razvidno da je naručitelj pod rednim brojevima 5., 6., 7. i 8. upisao okvirnu vrijednost za hotelski smještaj u zemlji, okvirnu vrijednost za hotelski smještaj u inozemstvu, okvirnu vrijednost za zrakoplovne karte u zemlji te okvirnu vrijednost za zrakoplovne karte u inozemstvu. Pritom troškovnik sadrži kolonu 5. - „jedinična cijena posredovanja bez PDV-a“ te kolonu 6. - „ukupna cijena posredovanja bez PDV-a za tri godine“, zatim zasebni dio u kojem treba iskazati „ukupnu cijenu bez PDV-a od stavke 1. do stavke 8.“, iznos PDV-a te „sveukupna cijena s PDV-om“.

U predmetnom postupku među strankama je nesporno da se za putničke agencije primjenjuje poseban postupak oporezivanja, međutim žalitelj osporava sporan dio troškovnika iz razloga što omogućuje upisivanje iznosa PDV-a na predmetne usluge što smatra suprotnim relevantnim zakonskim propisima. S obzirom da naručitelj potvrđuje da je za njega relevantna cijena ponude bez PDV-a, a da troškovnik sadrži mogućnost upisivanja iznosa PDV-a te ukupne cijene s PDV-om, bez ikakve napomene da bi bilo potrebno iskazati istu cijenu, ovo tijelo ocjenjuje da predmetni troškovnik u navedenom dijelu nije jasan i nedvojbena kako bi omogućio podnošenje usporedivih ponuda. Nadalje, ne može se niti prihvatiti argumentacija naručitelja da je irelevantna mogućnost upisa različitog iznosa PDV-a, budući da kako ponuditelja tako i naručitelja obvezuje ponuda ponuditelja sa iskazanom ukupnom cijenom ponude.

Sukladno odredbi članka 200. stavka 1. ZJN 2016, dokumentacija o nabavi, čiji je troškovnik sastavni dio, mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogućiti podnošenje usporedivih ponuda. Prema stavku 2. istog članka, dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Budući da troškovnik predmetne dokumentacije o nabavi u osporavanom dijelu koji se odnosi na poseban postupak oporezivanja kod usluga putničkih agencija a koji utječe na iskazivanje cijene ponude, nije jasan, razumljiv i nedvojbena, predmetni je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

Zaključno, žalitelj osporava točku 1.7. dokumentacije o nabavi – „Navod sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum“, kao i sam „Prijedlog Okvirnog sporazuma za nabavu usluga turističke agencije“, u dijelovima u kojima nisu definirani uvjeti za pružanje usluga, odnosno uvjeti provedbe okvirnog sporazuma, odnosno uvjeti za sklapanje ugovora/narudžbenice te dijelovi prijedloga okvirnog sporazuma u članku 3. koji se pozivaju na Zakon o javnoj nabavi Narodne novine 90/11, koji je prestao važiti danom stupanja na snagu ZJN 2016, koji je na snazi od 1. siječnja 2017. godine. Žalitelj navodi da je naručitelj morao u samoj dokumentaciji o nabavi navesti uvjete za pružanje usluga, odnosno uvjete provedbe okvirnog sporazuma s tri subjekta, odnosno uvjete za sklapanje ugovora/narudžbenice s jednim od tri subjekta. Samim ovakvim svojim postupanjem naručitelj je, smatra žalitelj, postupao suprotno odredbama ZJN 2016 koje govore o postupanju naručitelja nakon sklapanja okvirnog sporazuma, a koje su određene člankom 153. ZJN 2016. Stoga, navodi žalitelj, predmetna točka 1.7. dokumentacije o nabavi i sam okvirni sporazum, nezakoniti su te se temelje na nevažećem Zakonu o javnoj nabavi.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome ističe, u odnosu na pozivanje na nevažeći Zakon, kako je riječ o omašci, koja ničim bitno nije utjecala na sam postupak javne nabave niti na bilo koji način dovela do nepovoljnijeg položaja žalitelja ili mu umanjila njegove izgleda u postupku. Nadalje, navodi da je u pogledu samog okvirnog sporazuma u dokumentaciji o nabavi jasno naveo: da u prijedlogu okvirnog sporazuma koji je prilog dokumentaciji o nabavi stoji kako nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi te da će se pojedinačni ugovori za dio predmeta nabave sklapati na temelju pisanog zahtjeva naručitelja gospodarskom subjektu da dostavi dopunu ponude ili novu ponudu; da pisani zahtjev može sadržavati, osim izvornih, preciznije definirane uvjete te druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma koji su navedeni u dokumentaciji o nabavi za sklapanje okvirnog sporazuma; da priloženi okvirni sporazum ne obvezuje na sklapanje ugovora o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma osim ukoliko je sklopljen s jednim gospodarskim subjektom te da će naručitelj s izabranim ponuditeljima za svaku godinu trajanja okvirnog sporazuma, a u skladu s uvjetima iz njega, sklopiti ugovor s navedenim maksimalnim iznosom eventualne realizacije.

Ocjenjajući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je točkom 1.7. dokumentacije o nabavi – „Navod sklapa li se ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum“, propisano da se sklapa okvirni sporazum s više gospodarskih subjekata. Također je propisano da se Prijedlog okvirnog sporazuma nalazi u prilogu i sastavni je dio dokumentacije. Zainteresirani gospodarski subjekti dužni su ga u svojoj ponudi potpisati i ovjeriti. Ukoliko se sklapa okvirni sporazum s jednim gospodarskim subjektom, ugovor na temelju tog okvirnog sporazuma dodjeljuje se prema uvjetima utvrđenim u okvirnom sporazumu. U ovom okvirnom sporazumu nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi te će se pojedinačni ugovori za dio predmeta nabave sklapati na temelju pisanog zahtjeva naručitelja gospodarskom subjektu da dostavi dopunu ponude ili novu ponudu. Pisani zahtjev može sadržavati, osim izvornih, preciznije definirane uvjete te druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma koji su navedeni u dokumentaciji za nadmetanje za sklapanje okvirnog sporazuma. Ovaj okvirni sporazum ne obvezuje na sklapanje ugovora o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma osim ukoliko je sklopljen s jednim gospodarskim subjektom. Naručitelj će s izabranim ponuditeljima za svaku godinu trajanja Okvirnoga sporazuma, a u skladu s uvjetima iz njega sklopiti ugovor s navedenim maksimalnim iznosom eventualne realizacije. U slučaju potrebe potpisnici ugovora mogu biti upitani za ponude po pojedinim uslugama koje su predmet Okvirnoga sporazuma.

Uvidom u Prijedlog okvirnog sporazuma kao sastavnog dijela dokumentacije o nabavi, utvrđeno je da su u članku 3. propisani Uvjeti provedbe Okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata i utvrđivanje cijena te je u stavku 1. propisano: „Ovim okvirnim sporazumom su određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora/narudžbenice o javnoj nabavi, te će naručitelj s onim potpisnikom



Okvirnog sporazuma čija je ponuda u postupku javne nabave za sklapanje sporazuma odabrana i najpovoljnija prema kriteriju najniže cijene sklapati ugovore o javnoj nabavi. Odluka o odabiru za svaki pojedinačni ugovor koji se može sklopiti temeljem ovog Okvirnog sporazuma donijet će se na temelju članka 96. st. 2 Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) na način da će Naručitelj uputiti odabranim Ponuditeljima pisani zahtjev da dostave svoju ponudu na temelju izvornih uvjeta za sklapanje ugovora iz ovog Okvirnog sporazuma ili dopunjenih uvjeta za sklapanje ugovora iz Okvirnog sporazuma ako nisu bili određeni u samom Okvirnom sporazumu te drugih, u dokumentaciji za nadmetanje kod Okvirnog sporazuma navedenih, nebitnih izmjena uvjeta Okvirnog sporazuma“.

Iz naprijed navedenog razvidno je da se Prijedlog Okvirnog sporazuma temelji na odredbama nevažećeg Zakona o javnoj nabavi, što i sam naručitelj u odgovoru na žalbu prihvaća kao omašku, kao i da uvjeti provedbe okvirnog sporazuma nisu definirani na način kako je to propisano u točki 1.7. dokumentacije o nabavi. Stoga je naručitelj obavezan navedene odredbe uskladiti s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi i člancima od 146. do 153. ZJN 2016, kojima se propisuju uvjeti za sklapanje okvirnog sporazuma. Iz navedenih razloga predmetni je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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 4. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno članku 419. stavku 4. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 131.562,50 kuna, specificirano na trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, trošak sastava žalbe po odvjetniku u iznosu od 101.250,00 kuna i PDV 25% na trošak sastava žalbe u iznosu od 25.312,50 kuna.

Prema članku 431. stavku 2. ZJN 2016 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, dok prema stavku 3. istog članka stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. Prema stavku 5. istog članka, u slučaju djelomičnog usvajanja žalbe, Državna komisija može odlučiti da svaka stranka snosi svoje troškove, da se troškovi žalbenog postupka podijele na jednake dijelove ili da se podijele razmjerno usvajanju žalbe.

S obzirom na to da je žalitelj djelomično uspio sa žalbom, jer nije uspio sa zahtjevom da se ponište točke 2.2. i 6.6. dokumentacije o nabavi, žalitelju je priznat trošak žalbenog postupka u iznosu od 2.890,62 kuna, dok je u preostalom dijelu, u iznosu od 128.671,88 kuna, zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka valjalo odbiti. Naime, žalitelju je na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka priznat trošak u iznosu od 2.500,00 kuna, a na ime odvjetničkog troška za sastav žalbe priznat mu je trošak u iznosu od 390,625 kuna. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, dužan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

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

Protiv ovoga 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 Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.



**ZAMJENIK PREDsjedNICE**

**Andelko Rukelj**

**Stranke žalbenog postupka:**

1. Sveučilište u Zagrebu,  
Fakultet elektrotehnike i računarstva,  
Zagreb, Unska 3
2. Speranza d.o.o., Zagreb, Trakošćanska 30