



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

KLASA: UP/II-034-02/22-01/366

URBROJ: 354-02/10-22-10

Zagreb, 27. lipnja 2022.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Alice Brandt i Danijele Antolković, članica, povodom žalbe žalitelja Facit-Mar d.o.o., Zagreb, OIB: 30990748644, kojeg zastupa po punomoći Ivan Boričević, odvjetnik u Zagrebu, na Odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0010487, predmet nabave: ESF projekt - Implementacija e-učenja u sustavu DGU i unapređenje ZIS-a - Nabava pripreme i izrade edukacijskih video materijala, naručitelja Državna geodetska uprava, Zagreb, OIB: 84891127540, 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

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru od 16. svibnja 2022., u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0010487, predmet nabave: ESF projekt - Implementacija e-učenja u sustavu DGU i unapređenje ZIS-a - Nabava pripreme i izrade edukacijskih video materijala, naručitelja Državna geodetska uprava, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Državna geodetska uprava, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Facit-Mar d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 10.781,25 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Državna geodetska uprava, Zagreb, objavio je dana 16. ožujka 2022. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0010487, predmet nabave: ESF projekt - Implementacija e-učenja u sustavu DGU i unapređenje ZIS-a - Nabava pripreme i izrade edukacijskih video materijala. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene ponude (40%) i kvalitete stručnjaka (KS) - specifično iskustvo ključnih stručnjaka (60%).

U predmetnom postupku javne nabave pristiglo je deset ponuda, od kojih je naručitelj osam ponuda ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru od 16. svibnja 2022. kao najpovoljniju odabrao ponudu zajednice ponuditelja Vizual, obrt za marketing i usluge, vlasnik Toni Nikolić, Split, OIB: 88800342255, Aerialand, obrt za izvođačku umjetnost, vlasnik Sara Šimić, Zagreb, OIB: 76453495356 i Ignistar, obrt za multimediju, vlasnik Vatroslav Divić, Katuni, OIB: 61955590125.

Na navedenu Odluku o odabiru žalbu je 27. svibnja 2022., preporučenom poštanskom pošiljkom, Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio ponuditelj Facit-Mar d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava svoje razloge za odbijanje ponude, odnosno osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda. Žalitelj je primjerak žalbe dostavio naručitelju u roku za žalbu. Žalbenim zahtjevom predlaže da se poništi Odluka o odabiru te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 10.781,25 kuna. Žalitelj je žalbu uredio podneskom od 6. lipnja 2022., zaprimljenim kod ovog tijela 8. lipnja 2022.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnom predlaže odbiti žalbu i troškove žalbenog postupka kao neosnovane.

Odabrani ponuditelj, iako uredno pozvan, nije dostavio očitovanje na žalbu i naručiteljev odgovor na žalbu.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim državnim tijelom, izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od dokumentacije o nabavi, zapisnika o javnom otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, ponuda, dokumenata pribavljenih u postupku pregleda i ocjene ponuda te ostalih dokaza.

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

Žalba žalitelja je osnovana.

Žalitelj navodi da je naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda netočno utvrdio da on nije na zadovoljavajući način objasnio predloženu razinu cijene ponude, te da su se slijedom toga stekli razlozi za odbijanje njegove ponude sukladno članku 289. stavku 4. ZJN 2016. Navodi da je naručitelj zanemario najbitniji dio obrazloženja ponuđene cijene ponude od 15. travnja 2022. S tim u vezi ističe da nije samo istaknuo da se ponuđena cijena uklapa u kalkulaciju njihova poslovanja (kako se navodi u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda), nego je također naveo da on kao ponuditelj u svom poslovanju vodi računa o maksimalnoj racionalizaciji troškova i daje ponudu s realno ukalkuliranom maržom. Ističe da navedena racionalizacija troškova podrazumijeva maksimalno snižavanje troškova koja se može postići odličnom organizacijom i ekonomičnim pristupom pružanja usluga, ali do te mjere da se ne narušava kvaliteta pružene usluge. Ističe i da je pri izradi ponude računao i da nema putnih troškova s obzirom na to da je sjedište društva u Zagrebu te da nema ni dodatnih troškova jer već ima svu potrebnu opremu (računala, poslovni prostor, kamere i drugo). Navodi i da je pogrešan zaključak naručitelja da objašnjenje ne sadrži niti jedan dokaz niti razradu po nekom od elemenata iz članka 289. stavka 2. ZJN 2016 te da nisu vidljivi konkretni podaci i argumenti koji opravdavaju ponuđenu

cijenu, s obzirom na to da se obrazloženje odnosi na ekonomičnost proizvodnog procesa i jasno se navodi da ponuditelj vodi računa o maksimalnoj racionalizaciji troškova. Navodi i da je naručitelj zanemario garanciju koju je dao u objašnjenju cijene od 15. travnja 2022. Ističe i da je većina pristiglih ponuda u postupku javne nabave višestruko niža od procijenjene vrijednosti, a odabrana ponuda skoro 50% niža. Iz ovoga proizlazi, po žalitelju, da naručitelj nije u stanju realno procijeniti vrijednost usluge koju traži i da nema predodžbu za koji iznos stručni ponuditelji mogu pružiti navedenu uslugu. Zbog toga smatra da još jasnije dolazi do izražaja činjenica da je njegova ponuda bez valjanog obrazloženja odbijena. Upućuje i na povredu načela ekonomičnog trošenja sredstava. Navodi i da naručitelj niti ne daje obrazloženje svog stava, već samo ističe da ne može utvrditi da bi ponuditelj mogao pružiti kvalitetnu uslugu. Podredno, ako bi se čak i prihvatio stav naručitelja da ponuđena cijena nije obrazložena i ako bi se prihvatio zaključak naručitelja da nije mogao utvrditi da se tražene usluge doista i mogu pružiti po navedenoj cijeni, žalitelj smatra da ga je naručitelj morao sukladno članku 289. stavak 3. ZJN 2016 pozvati na dodatno objašnjenje. Navodi da je naručitelj povrijedio i načelo jednakog tretmana ponuditelja s obzirom na to da je zatražio objašnjenje niske ponude od ponuditelja K&K Promocija d.o.o., a isti je dao objašnjenje ponuđene cijene koje je vrlo slično objašnjenju koje je on dao.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je teret dokazivanja bio na žalitelju, odnosno navodi da je žalitelj trebao kroz objašnjenje ponuđene cijene ponude dokazati da će moći izvršiti predmet nabave po danoj cijeni. Navodi zatim da objašnjenje žalitelja izgleda kao reklamni slogan, da objašnjenje ne sadrži elemente iz članka 298. stavka 2. ZJN 2016, da žalitelj nije dao garanciju koju navodi u žalbi, da je valjano obrazložio svoju odluku u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, da nije morao primijeniti 289. stavak 3. ZJN 2016, jer to nije obveza nego samo mogućnost te navodi da je ponuditelj K&K Promocija d.o.o. u objašnjenju dao konkretne elemente (analiza projektnog zadatka, posjedovanje snimatelja, djelatnika itd.).

Ocjenujući žalbeni navod ovo tijelo je izvršilo uvid u spis predmeta. Tako je uvidom u dokumentaciju o nabavi utvrđeno da je procijenjena vrijednost nabave 825.000,00 kuna bez PDV-a. Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je cijena ponude žalitelja 256.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude odabranog ponuditelja 485.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja K&K Promocija d.o.o. 398.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja Profil Klett d.o.o. 495.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja LM Komunikacije 520.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja Izvan fokusa d.o.o. 438.800,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja Lanaco d.o.o. 716.000,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude zajednice ponuditelja GroMar d.o.o. i GroMar Sp. Z d.o.o. 541.600,00 kuna bez PDV-a, da je cijena ponude ponuditelja Zoetrope d.o.o. 488.000,00 kuna bez PDV-a i da je cijena ponude zajednice ponuditelja Cognita i Budem produkcija d.o.o. 618.000,00 kuna bez PDV-a. Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda žalitelju i ponuditelju K&K Promocija d.o.o. poslao poziv za objašnjenjem izuzetno niske ponude (dopisi od 14. travnja 2022. i 21. travnja 2022.) u kojem je naveo: "Temeljem članka 22. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (NN 68/17 i 75/20), a u vezi s člankom 289. ZJN 2016 pozivamo vas na objašnjenje izuzetno niske cijene Vaše ponude". Slijedom navedenog traženja žalitelj je dostavio pojašnjenje ponude (dopis od 15. travnja 2022.) u kojem je naveo: "Cijena koju smo ponudili uklapa se u našu kalkulaciju troškova za posao ESF projekt - "Implementacija e-učenja u sustavu DGU i

unapređenje ZIS-a" - Nabava pripreme i izrade edukacijskih video materijala jer u našem poslovanju vodimo računa o maksimalnoj racionalizaciji troškova i idemo s realno ukalkuliranom maržom. Možete očekivati kvalitetnu uslugu i proizvod, u zadanim rokovima, jer posao obavlja stručni kadar uz raspolaganje s profesionalnom opremom.", dok je ponuditelj K&K Promocija d.o.o. dostavio pojašnjenje ponude (dopis od 25. travnja 2022.) u kojem je naveo: "Agencija K&K Promocija temeljito je analizirala projektni zadatak te, u suradnji sa svojim timom, definirala navedenu cijenu. Obzirom na višegodišnje iskustvo u marketingu (Agencija djeluje 28 godina) i kreaciji različitih komunikacijskih materijala kao i u kreaciji, produkciji i realizacije edukativnih programa i modula za klijente, ali i produkciji različitih tipova video materijala pa i edukativnih programa (npr. za potrebe Agencije za strukova obrazovanje odraslih, INA d.d.), vjerujemo da možemo u definiramo vremenskom okviru te navedenu cijenu i realizirati projektni zadatak. Unutar Agencije (tzv. in house) imamo djelatnike koji imaju znanja iskustva rada u potrebnom programu te tako ne trebamo angažirati vanjske suradnike. Sa snimateljem surađujemo od osnutka Agencije tako da imamo izuzetno razvijen poslovni odnos koji nam dozvoljava kreaciju nižih cijena nego što mogu ponuditi drugi tržišni subjekti."

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je naručitelj odbio ponudu žalitelja pozivajući se na članak 289. stavak 4. ZJN 2016. U obrazloženju odluke naručitelj navodi da je žalitelj dostavio objašnjenje izuzetno niske cijene ponude u kojem samo navodi da se navedena cijena uklapa u kalkulaciju ponuditelja i da naručitelj može očekivati kvalitetnu uslugu s obzirom na to da posao obavlja stručni kadar. Naručitelj ističe da objašnjenje žalitelja ne sadrži niti jedan dokaz niti razradu po nekom od elemenata iz članka 289. stavak 2. ZJN 2016 te da nisu vidljivi konkretni podaci i argumenti koji opravdavaju ponuđenu cijenu stoga zaključuje da iz dostavljenog objašnjenja nije mogao utvrditi da se tražene usluge doista mogu izvesti po navedenim cijenama i da se ne može prihvatiti rizik neizvršenja, odnosno neurednog izvršenja ugovora o javnoj nabavi u slučaju prihvaćanja takve ponude. Dodatno, ističe i da su ispunjeni i uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine broj 65/17 i 75/20, dalje u tekstu: Pravilnik).

Sukladno članku 289. stavku 1. ZJN 2016 naručitelj je obavezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge, dok sukladno stavku 4. istog članka naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova. Iz citiranih zakonskih odredbi neupitno proizlazi da naručitelj ima pravo odbiti ponudu ponuditelja koji na zadovoljavajući način ne objasni predloženu razinu cijene ili troškova. Međutim, postupanje naručitelja, u kojem isti odluči da temeljem članka 289. ZJN 2016 odbije ponudu ponuditelja uz obrazloženje da je u njegovoj ponudi iskazana cijena ili trošak neuobičajeno niska, mora biti argumentirano i detaljno obrazloženo, odnosno naručitelj je dužan ispitati sve okolnosti zbog kojih smatra da bi ponuda bila neuobičajeno niska. U predmetnom slučaju, naručitelj u zapisniku o pregledu ocjeni ponuda ne navodi konkretne okolnosti zbog kojih smatra da bi ponuda žalitelja bila neuobičajeno niska, dakle ne daje argumentirano i detaljno obrazloženje, nego naglasak stavlja na činjenicu da žalitelj u svom obrazloženju nije naveo konkretne razloge i dokaze koji bi opravdali ponuđenu cijenu. Prema ocjeni ovog tijela, sama ta činjenica ovdje ne predstavlja temelj za odbijanje ponude s obzirom na to da je naručitelj žalitelju također postavio uopćeni upit kojim je tražio pojašnjenje njegove

cijene te pri tome nije tražio konkretne dokaze. Stoga ovo tijelo ne vidi osnove da se ne sadržajnost objašnjenja ponuđene cijene stavlja žalitelju na teret. Tim više, naručitelj ovdje nije iskoristio mogućnost koja mu po zakonu stoji na raspolaganju i nije tražio pojašnjenja specifičnih elemenata iskazane cijene koji su mu bili sporni i zbog kojih eventualno smatra da žalitelj neće moći izvršiti predmetni ugovor, pa samim time nije niti omogućio žalitelju da pojasni upravo one elemente cijene koji su naručitelju sporni. Pri ocjeni žalbenog navoda, a vodeći se obvezom poštivanja načela jednakog tretmana iz članka 4. ZJN 2016, ovo tijelo je uzelo u obzir činjenicu da je u postupku pregleda i ocjene ponuda ponuditelj K&K Promocija d.o.o. dostavio pojašnjenje ponuđene cijene koje se suštinski ne razlikuje od pojašnjenja žalitelja, a naručitelj je pojašnjenje ponuditelja K&K Promocija d.o.o. prihvatio kao valjano. Isto tako, valja napomenuti da cijene većine ponuda u predmetnom postupku značajno odstupaju od procijenjene vrijednosti predmeta nabave, pa je tako i ponuda odabranog ponuditelja značajno niža od procijenjene vrijednosti predmeta nabave. Stoga je u pravu žalitelj kada navodi da u suštini nije jasno temeljem čega je naručitelj ocijenio da s obzirom na konkretan predmet nabave u ovom postupku, žalitelj sa svojom ponudom nikako neće biti u mogućnosti izvršiti predmetni ugovor, dok je s druge strane odabrao ponudu ponuditelja s cijenom od 485.000,00 kuna bez PDV-a i pritom nije ni posumnjao da je ponuda tog ponuditelja neuobičajeno niska, odnosno da postoji sumnja hoće li on moći izvršiti ugovor. Slijedom navedenog, uzevši u obzir činjenicu da naručitelj u odgovoru na žalbu, protivno članku 403. ZJN 2016, ne dostavlja dokaze kojima bi opravdao svoju odluku, ovo je tijelo ocijenilo da naručitelj nije postupio sukladno odredbama ZJN 2016 te 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 te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 10.781,25 kuna, i to na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 10.000,00 kuna te troška sastava žalbe po odvjetniku u iznosu od 781,25 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. tog 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 odredbi članka 3. stavak 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave, Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje su ovlaštene postaviti stranke u žalbenim postupcima. S obzirom na to da je žalitelj uspio sa žalbom, na ime troškova žalbenog postupka pripada mu iznos od 10.781,25 kuna, i to 10.000,00 kuna s osnove naknade za pokretanje žalbenog postupka, uplaćene sukladno članku 430. stavku 2. ZJN 2016 te 500,00 kuna s osnove sastava žalbe po odvjetniku uz pripadajuće povećanje od 25 %, odnosno iznos od 125,00 kuna te 156,25 kn za PDV, što ukupno iznosi 781,25 kuna, sukladno Tbr. 20. t. 1., Tbr. 22. i Tbr. 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za

rad odvjetnika (Narodne novine, broj 142/12, 103/14, 118/14, 107/15 i 37/22). Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

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

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