



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/751
URBROJ: 354-01/21-9
Zagreb, 28. rujna 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članica: Nelica Vidić, zamjenice predsjednice te Darie Duždević i Danijele Antolković, članica, povodom žalbe žalitelja K.S.T. Trgovina d.o.o., Zagreb, OIB: 32635251711, kojeg zastupa opunomoćenik Ivan-Zvonimir Jelić, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Jelić, Čavlina Zrinšćak i Sardelić d.o.o., Zagreb, na odluku o odabiru na grupu 27. u otvorenom postupku javne nabave, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 2 godine, broj objave: 2021/S 0F2-0016627, ispravci objave broj: 2021/S F14-0019577 i 2021/S F14-0021450, predmet nabave: usluge čišćenja prostorija (po grupama), naručitelja Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb, OIB: 17683204722, 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

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja K.S.T. Trgovina d.o.o., Zagreb kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja K.S.T. Trgovina d.o.o., Zagreb, za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb, objavio je dana 30. travnja 2021. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 2 godine, broj objave 2021/S 0F2-0016627, dana 21. svibnja 2021. ispravak objave broj: 2021/S F14-0019577 i dana 7. lipnja 2021. ispravak objave broj: 2021/S F14-0021450, predmet nabave: usluge čišćenja prostorija. Predmet nabave podijeljen je na 30 grupa. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda, pri čemu su kao kriteriji određeni: cijena 85 %, upotreba sredstava za čišćenje sanitarnih prostora sa znakom za okoliš 10% i isplata naknada troškova prijevoza na posao i s posla 5 %.

U predmetnom postupku javne nabave za grupu 27. Zagreb IV. pristiglo je sedam ponuda, koje je naručitelj ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru KLASA: 406-01/21-03/08, URBROJ: 535-04-01/2-21-388 od 27. srpnja 2021. godine kao ekonomski najpovoljniju za grupu 27. odabrao ponudu ponuditelja Adria grupa d.o.o., Zagreb.

Na navedenu odluku o odabiru urednu žalbu je dana 6. kolovoza 2021. godine preporučenom poštanskom pošiljkom Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio i naručitelju u roku za žalbu dostavio žalitelj K.S.T. Trgovina d.o.o., Zagreb.

Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda, predlaže poništenje odluke o odabiru te naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 20.781,25 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj se u bitnome protivi žalbenim navodima žalitelja, predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu te odbiti zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

Odabrani ponuditelj Adria grupa d.o.o., Zagreb, u očitovanju na žalbu i odgovor naručitelja na žalbu navodi da su žalbeni navodi žalitelja neosnovani i da se pridružuje odgovoru naručitelja.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju te pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru za grupu 27., odabrane ponude, ponude ponuditelja Atalian Global Services Croatia d.o.o. Zagreb te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u bitnom navodi da naručitelj nije pregleda odabranu ponudu sukladno članku 290. stavku 1. ZJN 2016 odnosno sukladno zahtjevu iz točke 25.2. dokumentacije o nabavi, prema kojem su ponuditelji radi dobivanja maksimalno 10 bodova po kriteriju upotrebe sredstava za čišćenje bili obvezni u ponudi dostaviti Popis sredstava za čišćenje tvrdih površina i dokumentaciju kojom dokazuje njihovu usklađenost sa zahtjevima. Međutim, odabrani ponuditelj priložio je samo Prilog 2A- predložak popisa sredstava, bez dokumentacije kojom dokazuje usklađenost sa zahtjevima. Umjesto da naručitelj ne dodijeli bodove takvoj ponudi, naručitelj je istom dodijelio 10 bodova, ističe žalitelj.

Žalitelj dalje navodi da je drugorangirani ponuditelj Atalian Global Services Croatia d.o.o. Zagreb u ponudi dostavio prilog 2A- Popis sredstava za čišćenje sanitarnog prostora i dokumentaciju pod nazivom Sredstva za ciscenje.zip kojom dokazuje njihovu usklađenost sa zahtjevima, ali na stranom jeziku bez prijevoda na hrvatski jezik. Stoga je takvu ponudu naručitelj trebao odbiti jer ista nije sukladna dokumentaciji o nabavi. Žalitelj se poziva na presude VUS RH Poslovni broj: UsII-597/19-5 od 16. siječnja 2020. godine i Poslovni broj: UsII-276/20-6 od 15. rujna 2020. godine gdje je iskazano pravno shvaćanje da je postupak javne nabave strogo formalan postupak.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da sukladno točki 25.2. dokumentacije o nabavi ponuditelji trebali dostaviti dodatnu dokumentaciju kojom dokazuju usklađenost sa zahtjevima samo ako u popisu sredstava za čišćenje navedu sredstva koja nemaju oznaku EU Ecolabel, te onda mogu dodatnom dokumentacijom dokazati da ispunjavanju mjerila 1. i 4. definirana Odlukom Komisije (EU) 2017/1217. Naime, naručitelj je htio omogućiti da se i za sredstva za čišćenje za koja nije proveden formalni postupak dodjele oznake EU Ecolabel, a koja udovoljavaju zahtjevima koji su propisani za navedenu oznaku, mogu steći dodatni bodovi. Dalje ističe kako ne bi bilo logično da naručitelj traži da ponuditelj dostavlja dokumentaciju na temelju koje je sredstvo za čišćenje steklo oznaku EU Ecolabel, jer ako ima registracijski broj pod kojim se sredstvo navodi u EU katalogu ECAT znači da sredstvo ima potrebnu dokumentaciju koju je ocijenilo nadležno tijelo. Navodi kako žalitelj parcijalno citira točku 25.2. dokumentacije o nabavi odnosno citira samo stavak 4, ali u 6. odjeljku se pojašnjava da je potrebno dostaviti dokumentaciju kojom se dokazuje udovoljavanje zahtjevima iz mjerila 1. i 4. samo ako proizvod nema oznaku EU Ecolabel. U prilog takvom tumačenju govori i odredba točke 19. sadržaj i način izrade ponude gdje se propisuje minimalni sadržaj ponude i u kojoj se sukladno podtočki 6. navodi da su ponuditelji dužni dostaviti Popis sredstava za čišćenje sanitarija sukladno točki 25.2. dokumentacije o nabavi, dakle ne spominje se dostava dodatne dokumentacije u pogledu ispunjavanja zahtjeva. Dodatno naručitelj ukazuje na točku 26. dokumentacije o nabavi prema kojoj nije potrebno prevoditi stručne izraze/kratice/terme koji imaju međunarodnu i višejezičnu primjenu, a upravo oznaka EU Ecolabel je stručni termin koji nije potrebno prevoditi. Naručitelj nije tražio da se certifikat koji je dostavljen na engleskom jeziku prevede, jer inicijalno nije ti tražen u dokumentaciji o nabavi.

Odabrani ponuditelj u očitovanju navodi kako je iz same žalbe vidljivo da je u podtočki 25.2. dokumentacije o nabavi navedeno da će se smatrati da zahtjeve ispunjavaju oni proizvodi kojima je dodijeljen znak za okoliš EU-a. S obzirom na to da je svim sredstvima za čišćenje koja su navedena na popisu dodijeljen znak za okoliš EU-a, čime se presumira njihova usklađenost sa zahtjevima, jasno je da odabrani ponuditelj nije bio u obvezi dostaviti dodatnu dokumentaciju kojom se ta usklađenost dokazuje.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da je dokumentacijom o nabavi točkom 25.2. kao jedan od kriterija za odabir ponude određena upotreba sredstava za čišćenje sanitarnih prostora sa znakom za okoliš. Dalje je propisano da će se ponuditelju koji u ponudi dostavi popis sredstava za čišćenje sanitarnih prostora sa znakom za okoliš dodijeliti 10 bodova. Ponuditelji u popisu moraju najmanje navesti naziv proizvoda, naziv proizvođača i registracijski broj potvrde EU Ecolabel. Radi stavljanja naglaske na ekološke aspekte i zelenu javnu nabavu sredstva za čišćenje sanitarnih prostora koja će se upotrebljavati za obavljanje usluge moraju biti u skladu s mjerilom 1. (toksičnost za vodene organizme) i mjerilom 4. (tvari čija je potreba zabranjena ili ograničena) znaka za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje tvrdih površina. Navedena mjerila 1. i 4. definirana su Odlukom Komisije (EU) 2017/1217 od 23. lipnja 2017. o utvrđivanju mjerila za dodjelu znaka za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje čvrstih površina (priopćeno pod brojem dokumenta C(2017) 4241) (Tekst značajan za EGP) (u daljnjem tekstu: Odluka Komisije), koja je izmijenjena Odlukom Komisije (EU) 2019/418 od 13. ožujka 2019. o izmjeni Odluka

(EU) 2017/1214, (EU) 2017/1215, (EU) 2017/1216, (EU) 2017/1217, (EU) 2017/1218 i (EU) 2017/1219 (priopćeno pod brojem dokumenta C(2019) 1851) (Tekst značajan za EGP) (dalje u tekstu: Odluka Komisije). Sukladno navedenom, ponuditelj je dužan u ponudi dostaviti popis sredstava za čišćenje tvrdih površina koja će se upotrebljavati za izvršenje ugovora u dijelu čišćenja sanitarnih prostora i dokumentaciju kojom dokazuje njihovu usklađenost sa zahtjevima. Smatrat će se da te zahtjeve ispunjavaju proizvodi kojima je dodijeljen znak za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje tvrdih površina. Ako ponuđeni proizvod nema EU Ecolabel oznaku, ponuditelj je dužan dostaviti dokumentaciju proizvoda kojom se dokazuje da proizvod udovoljava prethodno navedenim mjerilima 1. i 4. znaka za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje tvrdih površina. Naručitelj će prihvatiti svaku oznaku koja potvrđuje da sredstva za čišćenje tvrdih površina zadovoljavaju zahtjeve za jednakovrijednu oznaku. Predložak popisa nalazi se u Prilogu 2a dokumentacije.

Prema točki 19. dokumentacije o nabavi (sadržaj i način izrade ponude) propisano je da ponuda za svaku grupu predmeta nabave mora sadržavati i Popis sredstava za čišćenje sanitarija sukladno točki 25.2. dokumentacije (ako je primjenjivo).

Odabrani ponuditelj je u ponudi priložio Prilog 2A- predložak popisa sredstava, sljedeće sadržaja: Ecolabl Vetri, proizvođača Allegrini, registarski broj potvrde EU Ecolabel 016ELVS7512, Ecolabel sgrassatore concentrato, Allegrini, 016ELSC0020, Ecolabel detergente anticalcare, Allergini, 016ELAC00020, Ecolabel disincrostante WC, Allergini, 016ELDW1012, Kärcher FloorPro Cleaner CA50 C, Kärcher, DE/020/380, Kärcher SanitPro, Daily Cleaner CA20 C eco!perform, Kärcher, DE/020/433, Kärcher SurfacePro Surface cleaner CA30 C eco!perform, Kärcher, DE/020/436, Kärcher Surface Pro Glass Cleaner 40 R eco!perform, Kärcher, DE/020/437.

Ponuditelj Atalian Global Services Croatia d.o.o. Zagreb u ponudi je dostavio prilog 2A- Popis sredstava za čišćenje sanitarnog prostora, sljedećeg sadržaja: 1. MAxx2 Into C2, proizvođača Ecoloab, registarski broj potvrde EU Ecolabel DE/2020/422, 2. Maxx Into WC2, Ecoloab, DE/020/422, 3. Maxx brial2, Ecoloab, DE/020/425, 4. Rilan Clean, Ecoloab, DE/020/067, 5. Maxx Magic2, Ecoloab, DE/020/422 i 6. Maxx Indur2, Ecoloab, DE/020/425. Ujedno je priložio i dokument naziva Sredstva za ciscenje.zip, kojim je dostavio Certificate za navedena sredstva za čišćenje, na stranom jeziku.

Iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda slijedi da je naručitelj ponudi odabranog ponuditelj i ponudi drugorangiranog ponuditelja po kriteriju sredstva za čišćenje dodijelio po 10 bodova.

Prema članku 280. stavku 4. ZJN 2016 ponuditelj se mora pri izradi ponude pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi, a sukladno članku 290. stavku 1. tog Zakona, nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik.

Među stankama je sporno jesu li odabrani ponuditelj i drugorangirani ponuditelj dostavom popisa sredstava za čišćenje tvrdih površina s oznakom EU Ecolabel postupili prema točki 25.2. dokumentacije o nabavi. Sporno je tumačenje točke 25.2. dokumentacije o nabavi, jer žalitelj smatra da su navedeni ponuditelj bili u obvezi uz popis sredstava za čišćenje dostaviti i dokumentaciju kojom dokazuje

njihovu usklađenost sa zahtjevima (navedena mjerila 1. i 4. znaka za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje tvrdih površina).

Iz dokumentacije o nabavi proizlazi da je naručitelj za kriterij za odabir ponude: upotreba sredstava za čišćenje propisao da će dodijeliti 10 bodova ponuditelju koji u ponudi dostavi popis sredstava za čišćenje sanitarnih prostora sa znakom za okoliš, što su odabrani ponuditelj i drugorangirani ponuditelj dostavili. Drugim riječima, ponuditelji nisu trebali dostaviti dokumentaciju kojom dokazuje usklađenost proizvoda sa zahtjevima odnosno mjerilom 1. (toksičnost za vodene organizme) i mjerilom 4. (tvari čija je potreba zabranjena ili ograničena) znaka za okoliš EU-a sukladno Odluci Komisije, ukoliko ponuđena sredstva za čišćenje imaju oznaku za okoliš EU-a (Ecolabel oznaka). Naime, samim tim što ponuđena sredstva za čišćenje imaju EU Ecolabel oznaku udovoljavaju traženim mjerilima. U protivnom slučaju, odnosno u slučaju nuđenja proizvoda koji nemaju EU Ecolabel oznaku ponuditelji su trebali u ponudi dostaviti dokumentaciju kojom dokazuje njihovu usklađenost sa zahtjevima odnosno mjerilima 1. i 4. znaka za okoliš EU-a. Stoga je naručitelj pravilno postupio kada je odabranom ponuditelju i drugorangiranom ponuditelju dodijelio po 10 bodova po kriteriju uporabe sredstava za čišćenje, kako je to propisano točkom 25.2. dokumentacije o nabavi.

U odnosu na žalbeni navod da je drugorangirani ponuditelj dostavio dokumentaciju kojom dokazuje usklađenost sa zahtjevima na stranom jeziku, što po mišljenju žalitelja predstavlja povredu točke 26. dokumentacije o nabavi, potrebno je ponovno uputiti na sadržaj točke 25.2. prema kojem su ponuditelji trebali dostaviti takvu dokumentaciju samo u slučaju nuđenja sredstava za čišćenje koji nemaju EU Ecolabel oznaku, što nije slučaj s predmetnom ponudom. Činjenica da je drugorangirani ponuditelj ipak dostavio u ponudi dokumentaciju kojom dokazuje da proizvod udovoljava prethodno navedenim mjerilima 1. i 4. znaka za okoliš EU-a za sredstva za čišćenje tvrdih površina, ali na stranom jeziku, ne utječe na pravilnost dodjele bodova po predmetnom kriteriju. Stoga po ocjeni ovog tijela naručitelj je pregledao i ocijenio ponudu odabranog ponuditelja i ponudu drugorangiranog ponuditelja sukladno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi, slijedom čega se žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Pozivajući se na odredbe dokumentacije o nabavi (točke 8.1. 8.2., 8.3., 8.4., 10.1., 23.) žalitelj u bitnom navodi da je naručitelj detaljno i jasno odredio uvjete i način formiranja cijena usluga te odredio preporučeni maksimalni standard čišćenja prostora i površina u m² za 1 sat, kojih odredbi se trebao pridržavati pri pregledu odabrane ponude i ponude drugorangiranog ponuditelja, a što je propustio učiniti, čime je povrijedio odredbe članka 289., članka 290. ZJN 2016 i članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave. Žalbi je priložio sljedeće dokumente: a) metodologija izračuna broja izvršitelja redovnog čišćenja, b) Izračun broja izvršitelja za redovni rad grupa 27, c) rekapitulacija broja izvršitelja redovnog čišćenja, d) redovno čišćenje-usporedba ponudbene cijene i troška, e) dodatna prisutnost usporedba troška- ponuda grupa 27 i 29 i f) trošak dodatne prisutnosti. Žalitelj smatra da je navedenim dokumentima dokazao da je odabrani ponuditelj odredio cijenu dodatne prisutnosti na način da ne pokriva troškove rada radnika angažiranih na poslovima dodatne prisutnosti i da je drugorangirani ponuditelj odredio cijenu redovnog čišćenja na način da cijena ne pokriva troškove rada i ostale troškove sukladno dokumentaciji o nabavi (pribor za

čišćenje, sredstva za čišćenje, zaštitna odjela i obuća, oprema za rad, potrebni certifikati i ost.)

Žalitelj navodi da su oba ponuditelja za pojedine stavke troškovnika redovnog čišćenja naveli nisku jediničnu cijenu, koja u konačnici daje neuobičajenu nisku cijenu ponude. Žalitelj ukazuje da je u ponudi odabranog ponuditelja iskazana jedinične cijene čišćenja dvorane za sastanke od 0,13 kn i 0,10 kn/m², ulazne prostore od 0,10 i 0,08 kn/m², hodnike od 0,08, 0,0,6 i 0,04, kn/m², itd. te u nastavku prikazuje izračun bruto plaće djelatnika koji čisti dvoranu za sastanke u iznosu od 3.024,00 kuna. Navedeni izračun žalitelj je dobio kada je preporučeni maksimalni standard čišćenja dvorane za sastanke - 180 m² pomnožio s jediničnom cijenom po m² - 0,10 kuna, a potom sa 8 sati rada tijekom dana i 21 radni dan tijekom mjeseca. Zatim daje izračun bruto plaće djelatnika drugorangiranog ponuditelja na poslovima čišćenja sanitarnih prostora u iznosu od 3.628,80 kuna, na način da je iskazanu jediničnu cijenu stavke troškovnika sanitarni prostori (uključujući i zidne površine koje su obložene pločicama ili kamenom) od 0,24 kuna po m² pomnožio s iskazanim maksimalnim standardom čišćenja od 90 m², što rezultira satnicom od 21,60 kuna, koju je potom pomnožio sa 8-satnim radnim vremenom i 21 radnim danom tijekom mjeseca. Žalitelj navodi da je odabrana ponuda niža za 55,50 % od procijenjene vrijednosti nabave i da je ponuda drugorangiranog niža za 54,38 % od procijenjene vrijednosti nabave, stoga je naručitelj bio obavezan tražiti objašnjenje izuzetno niske cijene. Pozivajući se na članak 289. stavak 5. ZJN 2016 žalitelj navodi da ponude odabranog ponuditelja i drugorangiranog ponuditelja ne udovoljavaju primjenjivim obvezama u području radnog prava-isplati minimalne plaće, sukladno Zakonu o minimalnoj plaći (NN 118/18) i Uredbi o visini minimalne plaće za 2021.godine (NN broj 119/20). Navedene ponude naručitelj je trebao odbiti kao nepravilne budući su ponude izuzetno niske.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da se u konkretnom slučaju nisu ispunili uvjeti iz članka 22. stavak 1. Pravilnika budući da nije ispunjen ni prvi uvjet jer ponuda drugorangiranog ponuditelja nije više od 20 % viša od ponude odabranog ponuditelja. Iz odredbi članka 289. ZJN 2016 proizlazi da je traženje pojašnjenja izuzetno niske cijene diskrecijsko pravo naručitelja budući da stavak 1. propisuje da je naručitelj obavezan zahtijevati pojašnjenje ako mu se čini da je ponuda izuzetno niska te naručitelj nije postupio nezakonito kada takvo pojašnjenje nije tražio. Dalje navodi kako žalitelj polazi od preporučenog standarda iz dokumentacije o nabavi koji nije obvezujući budući da će broj izvršitelja ovisiti o organizaciji rada, osposobljenosti djelatnika te strojeva za čišćenje. Žalitelj u svojim analizama i povezivanjem s odredbama o minimalnoj plaći pokušava na uzoru jednog posla izvesti zaključak da odabrani ponuditelj i drugorangirani ponuditelj ne bi mogli isplaćivati minimalnu plaću, no odabrani ponuditelj koji će izvršavati usluge čišćenja za korisnike središnje nabave, može paralelno izvršavati usluge čišćenja ili druge usluge i temeljem drugih ugovora koje ima sklopljene u okviru svog poslovanja primjerice održavanje zgrada, sitni popravci i sl. Nadalje, naručitelj nije nigdje propisao da su izvršitelji primjerice redovnog čišćenja dužni obavljati uslugu 8 sati dnevno, već je bitno da se prostorije očiste. Naručitelj nije imao osnova za odbijanje ponude odabranog ponuditelja drugorangiranog i trećerangiranog ponuditelja s osnove neuobičajeno niske cijene.

Odabrani ponuditelj u odgovoru na žalbu i naručiteljev odgovor navodi kako žalitelj pogrešno uspoređuje cijenu ponude odabranog ponuditelja s procijenjenom

vrijednošću nabave. Naime, iz članka 22. Pravilnika razvidno je da se ponuda uspoređuje s drugorangiranom ponudom i ostalim valjanim ponudama, a ne s procijenjenom vrijednošću nabave.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda izvršen je uvid u dokumentacije o nabavi, gdje prema točki 5. predmet nabave uključuje redovno i periodično čišćenje prostorija, te dodatnu prisutnost djelatnika, sukladno tehničkim specifikacijama.

Točkom 8.4. (Preporučeni standard obavljanja usluge čišćenja) propisano je da se za određene, u troškovnicima najučestalije kategorija prostorija i površina za koje se nabavlja usluga čišćenja, navode preporučene maksimalne vrijednosti kapaciteta čišćenja jednog djelatnika koji izvršava uslugu, po kvadratnom metru (m^2) i po jedinici jednog sata (1h). Tako je odredio maksimalne vrijednost kapaciteta čišćenja djelatnika u 1 satu ovisno o prostoru tj. površini: 1. Uredi i uredski prostori $180 m^2$, 2. Dvorane za sastanke $200 m^2$, 3. Sanitarni prostori (uključujući i zidne površine koje su obložene pločicama, kamenom i/ili tapetama) $90 m^2$, 4. Ulazni prostor u objekt i vanjske površine uz samu zgradu $400 m^2$, 5. Hodnici $400 m^2$, 6. Stubišta ili stepenice, te vezani prostor između katova ili etaža, uključujući i ograde na stepenicama $200 m^2$, 7. Dizala (liftovi), uključujući cijelu unutarnju površinu dizala (ogledala i sl.) $90 m^2$, 8. Čajne kuhinje i restorani (uključujući i zidne površine koje su obložene pločicama, kamenom, panelima i/ili tapetama) $180 m^2$, 9. Sportske dvorane, teretane, svlačionice i garderobe $200 m^2$, 10. Terasa i balkoni $250 m^2$, 11. Garažni prostor (zatvorena parkirališna mjesta) $240 m^2$, 12. Natkrivena parkirališna mjesta $240 m^2$ i 13. Kotlovnice i spremišta $240 m^2$.

Točkom 9. dokumentacije o nabavi (troškovnik) propisano je između ostalog, da moraju biti ponuđene sve stavke troškovnika. Troškovnici su izrađeni s unesenim formulama te automatski izračunavaju ukupnu cijenu pojedinih stavki nakon što ponuditelj upiše jediničnu cijenu u stupcu broj 6. Ponuditelji su dužni upisati jedinične cijene (bez PDV-a) zaokružene na 2 decimale (najviše dvije decimalne znamenke smiju biti prikazane u ćeliji i na traci formule u prozoru radnog lista). Troškovnici su oblikovani na način da excel tablica javlja grešku u slučaju pokušaja upisivanja cijena izraženih s više od dvije decimale. Radi olakšanog ispunjavanja troškovnika naručitelj je u troškovnicima označio sivom bojom polja koja nije potrebno ispunjavati. Cijena redovnog čišćenja za dvogodišnje razdoblje (u kn, bez PDV-a) za svaku stavku troškovnika (u stupcu pod 7) je umnožak dvije godine, te navedenog procijenjenog broja dana godišnje (u stupcu pod 4), predviđenih (okvirnih) količina (u stupcu pod 5) i ponuđene jedinične cijene po m^2 u kn, bez PDV-a (u stupcu pod 6), kako je i navedeno u troškovniku za svaku grupu. Cijena periodičnog čišćenja za dvogodišnje razdoblje (u kn, bez PDV-a) za svaku stavku troškovnika (u stupcu pod 7) je umnožak dvije godine, te navedenog procijenjenog broja dana godišnje (u stupcu pod 4), predviđenih (okvirnih) količina (u stupcu pod 5) i ponuđene jedinične cijene po m^2 u kn, bez PDV-a (u stupcu pod 6), kako je i navedeno u troškovniku za svaku grupu. Cijena dodatne prisutnosti za dvogodišnje razdoblje (u kn, bez PDV-a) za svaku stavku troškovnika (u stupcu pod 7) je umnožak dvije godine, te navedenog procijenjenog broja dana godišnje (u stupcu pod 4), predviđenih (okvirnih) količina (u stupcu pod 5) i ponuđene jedinične cijena po m^2 u kn, bez PDV-a (u stupcu pod 6), kako je i navedeno u troškovniku za svaku grupu. Ukupna cijena ponude (kn, bez PDV-a) je zbroj ukupne vrijednosti iskazane kod redovnog čišćenja, periodičnog

čišćenja i dodatne prisutnosti djelatnika, kako je i navedeno za svaku grupu troškovnika.

Točkom 23. Način određivanja cijene ponude propisano je da cijena ponude obuhvaća sve stavke troškovnika grupe za koju se podnosi ponuda. U cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost moraju biti uračunati svi troškovi, naknade, pristojbe i popusti. Ponuditelji su dužni ponuditi, tj. upisati jedinične cijene (zaokružene na dvije decimale) za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku, te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om na način kako je to određeno u ponudbenom listu Elektroničkog oglasnika, a iznos PDV-a se izračunava u sustavu prema prethodno unesenim iznosima. Ako ponuditelj nije u sustavu PDV-a ili je predmet nabave oslobođen PDV-a, u ponudbenom listu, na mjesto predviđeno za upis cijene ponude s PDV-om, upisuje se isti iznos kao što je upisan na mjestu predviđenom za upis cijene ponude bez PDV-a. Cijena ponude je promjenjiva. Promjena jediničnih cijena vezana je uz promjenu visine minimalne plaće u Republici Hrvatskoj, prema Uredbi Vlade Republike Hrvatske. Do promjene jediničnih cijena dolazi u slučaju promjene visine minimalne plaće za 5 (pet) i više posto, na više ili manje. Naručitelj će odabranom ponuditelju i korisnicima dostaviti pisanu obavijest o promjeni cijene. Referentna početna visina minimalne plaće iznosi 4.250,00 kuna (Narodne novine, broj 119/2020) za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2021. godine). Način izračuna promjene cijene: Povećanje /smanjenje jedinične cijene izračunava se prema formuli: $NJC = PJC \times [0,2 + 0,8 \times (1+K/100)]$ gdje je: NJC – nova jedinična cijena usluge; PJC – početna jedinična cijena usluge; K – postotni udio povećanja/smanjenja minimalne plaće u odnosu na referentnu početnu visinu minimalne plaće. Ukoliko se visina minimalne plaće izmijeni za 5 (pet) i više posto na više ili manje, koeficijent "K" jednak je postotku povećanja odnosno smanjenja minimalne plaće. U tom slučaju, koeficijent „K“ primjenjuje se od prvog dana onog mjeseca u godini u kojem su se promjene u visini minimalne plaće i dogodile te izračunava nova jedinična cijena ponude. Promjenjivi dio jedinične cijene odnosi se na udio plaće u cijeni, koji naručitelj priznaje ponuditelju u visini od 80%.

Točkom 4. dokumentacije o nabavi propisano je da je procijenjena vrijednost nabave 160.000.000,00 kn, a procijenjena vrijednost za grupu 27. iznosi 14.759.500,00 kn.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja za grupu 27. utvrđeno je da cijena ponude iznosi 6.567.331,24 kn bez PDV-a, odnosno 8.209.164,05 kn s PDV-om. Ponuda drugorangiranog ponuditelja iznosi 6.733.397,46 kn bez PDV-a, 8.416.746,83 kn s PDV-om. Ponuda žalitelja iznosi 7.499.934,42 kn bez PDV-a, 9.374.918,03 kn s PDV-om.

Sukladno članku 289. stavku 1. ZJN 2016 javni naručitelj obavezan je 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. Navedeni članak ZJN 2016 je usklađen s člankom 69. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, a koji valja sagledati zajedno s uvodnom izjavom br.103, sadržanoj u preambuli Direktive gdje se navodi: "Ponude koje su izuzetno jeftine s obzirom na radove, robu ili usluge mogle bi biti utemeljene na tehnički, ekonomski ili pravno nevjerodostojnim pretpostavkama ili praksama. Ako ponuditelj ne može pružiti zadovoljavajuće objašnjenje, javni naručitelj trebao bi biti ovlašten odbiti ponudu. Odbijanje ponude trebalo bi biti obvezujuće u slučajevima u kojima je javni naručitelj ustanovio da izuzetno niska ponudena cijena ili troškovi proizlaze iz nesukladnosti s obvezujućim pravom Unije ili

nacionalnim pravom koje je usklađeno sa njime u području socijalnog prava, radnog prava ili prava okoliša ili s odredbama međunarodnog radnog prava“. Iz navedenog se može zaključiti da ZJN 2016, odnosno pravo Europske unije, nalaže naručitelju da zahtijeva od gospodarskog subjekta objašnjenje cijene samo u slučaju ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge. Dakle, da bi postojala obveza naručitelja u smislu članka 289. ZJN 2016 potrebna je prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska, što u konkretnom postupku nabave nije bio slučaj. Pri tome valja reći da je diskrecijsko pravo naručitelja da procjeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njegovog dijela neuobičajeno niska ili ne. Pravilnost ovakvog pravnog shvaćanje je potvrđeno u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 7. ožujka 2019., poslovni broj UsII-71/19.

Nadalje, uvidom u ponudu odabranog ponuditelja, ovo je tijelo utvrdilo da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni ni kumulativni 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 Pravilnik) gdje je propisano da naručitelj *može* od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude; 2. cijena ili trošak ponude je za više od 20% niža od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude, i 3. cijena ili trošak ponude je za više od 50% niža od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Iz opisanog činjeničnog stanja je razvidno, a što među strankama nije sporno, da odabrana ponuda nije više od 20% niža od cijene drugorangirane valjane ponude, pa time nisu ispunjeni svi kumulativno propisani uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika.

Potrebno je navesti da žalbeni navod o neuobičajeno niskoj cijeni ponuda žalitelj temelji na usporedbi cijene ponude odabranog ponuditelja i drugorangiranog ponuditelja s procijenjenom vrijednosti nabave, a za navedeno ovo tijelo ne može naći osnovu u mjerodavnim odredbama ZJN 2016 i Pravilnika budući je istima jasno propisano da se cijena ponude uspoređuje sa cijenom drugorangiranog ponuditelja i s prosječnom cijenom ostalih valjanih ponuda.

Žalitelj u svojim tvrdnjama upućuje na to da su troškovi dodatne prisutnosti djelatnika veći od iskazne cijene dodatne prisutnosti u ponudi odabranog ponuditelja, i da su troškovi redovnog čišćenja u drugorangiranoj ponudi veći od cijene redovnog čišćenja, o čemu dostavlja izračune od a) do f), u prilogu žalbe, stoga smatra da je naručitelj trebao tražiti objašnjenje izuzetno niske cijene. S tim u svezi potrebno je navesti da je točkom 8.4. dokumentacije o nabavi naručitelj odredio preporučeni standard čišćenja, kao normativ kojeg se trebaju pridržavati ponuditelji prilikom kreiranja svoje ponude. Međutim, preporučeni standard čišćenja nije polazišna točka za izračun plaće djelatnika, kao novčanog iznosa koji poslodavac isplaćuje radniku za njegov rad prema sklopljenom ugovoru o radu. Drugim riječima, plaća djelatnika se ne izračunava samo prema jednoj vrsti poslova koji obavlja u okviru svog radnog mjesta, kako je to prikazao žalitelj u svojim izračunima bruto plaće. Stoga je u pravu naručitelj kada navodi da žalitelj u svojim analizama pokušava na uzoru jednog posla izvesti zaključak da odabrani ponuditelj i drugorangirani ponuditelj ne bi mogli isplaćivati minimalnu plaću, no da odabrani ponuditelj može paralelno izvršavati usluge čišćenja ili druge usluge i temeljem drugih ugovora koje ima sklopljene u okviru svog poslovanja. Osim toga, dokumentacijom o nabavi nije propisano, na što pravilno ukazuje naručitelj, da su izvršitelji primjerice redovnog čišćenja dužni obavljati uslugu 8 sati dnevno, već je bitno da se prostorije očiste. Osim toga, cijena

koju određeni ponuditelj nudi za traženi predmet nabave rezultat je poslovne politike tog gospodarskog subjekta, a ukoliko naručitelj smatra da ponuditelj neće moći ispuniti ugovor o javnoj nabavi po ponuđenoj cijeni mora tražiti objašnjenje, što ovdje nije slučaj. Životno je i logično, te nije neuobičajeno da ponuditelji pri kalkulaciji cijene ulaze u rizik da ne ostvare profit u baš svakom segmentu pojedinog ugovora, odnosno samo okolnost da cijena po kojoj ponuditelj nudi određenu stavku troškovnika ne pokriva troškove te iste stavke ne znači sama po sebi da ponuditelj neće moći izvršiti ugovor po ponuđenoj cijeni. Dakle, žalitelj svoje tvrdnje o tome da navedeni ponuditelji neće moći izvršiti predmet nabave po ponuđenoj cijeni, protivno pravilu o teretu dokazivanja iz članka 403. ZJN 2016 nije uspio dokazati. S obzirom na to da je zakonom propisano da je naručitelj obavezan zahtijevati objašnjenje neuobičajene niske cijene ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge, a da žalitelj nije dokazao postojanje tih okolnosti, žalbeni navod ocijenjen je neosnovanim.

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.

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 tijelo nije utvrdilo osobito bitne povrede.

Slijedom svega navedenog, 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 ukupnom iznosu od 20.781,25 kuna i to 20.000,00 kuna na ime plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka i 781,25 na ime odvjetničkog troška sastava žalbe. S obzirom na to da je žalba odbijena, u skladu s člankom 431. stavkom 4. i člankom 425. stavkom 1. točkom 6. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

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.



Stranke žalbenog postupka:

1. Središnji državni ured za središnju javnu nabavu
Zagreb, Ulica Ivana Lučića 8/II,
2. K.S.T. Trgovina d.o.o., Zagreb, Slavka Kolara 7
3. Adria grupa d.o.o., Zagreb, Heinzelova 53a
4. Atalian Global Services Croatia d.o.o., Zagreb
Garićgradska ulica 18