



PRIMLJENO: 09 -12- 2021		EOJN KOŠTOM NEPOSREDNO E-MAIL
USTROJ. JED.	VRIJEDNOST	PRILOZI
KLASA: UP/II-034-02/21-01/754		
URBROJ: 383-01/21-13		

Poslovni broj: UsII-322/21-9

REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Senke Orlić-Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Ane Berlengi Fellner, članova vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja K.S.T. Trgovina d.o.o. iz Zagreba, Slavka Kolara 7, kojeg zastupa opunomoćenik Ivan – Zvonimir Jelić, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Jelić, Čavlina Zrinščak i Sardelić d.o.o., Zagreb, Boškovićeve 8, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu, Zagreb, Ivana Lučića 8/II, Adria grupa d.o.o. iz Zagreba, Heinzelova 53a i Atalian Global Services Croatia d.o.o. iz Zagreba, Garićgradska ulica 18, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj dana 26. studenoga 2021.

### p r e s u d i o j e

I Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA:UP/II-034-02/21-01/754, URBROJ: 354-01/21-9 od 28. rujna 2021.

II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

### Obrazloženje

1. Rješenjem tuženika KLASA:UP/II-034-02/21-01/754, URBROJ: 354-01/21-9 od 28. rujna 2021. je odbijena žalba tužitelja izjavljena protiv odluke o odabiru KLASA: 406-01/21-03/08, URBROJ: 535-04-01/2-21-391 od 27. srpnja 2021., kojom je Središnji državni ured za središnju javnu nabavu kao ekonomski najpovoljniju za grupu 30., odabrao ponudu Atalian Global Services Croatia d.o.o. iz Zagreba.

2. Žalba tužitelja je odbijena uz obrazloženje da je ponuda odabrana sukladno odredbi članka 290. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16., dalje: ZJN), budući da je odabrani ponuditelj dostavom popisa sredstava za čišćenje tvrdih površina s oznakom EU Ecolabel postupio po točki 25.2. Dokumentacije o nabavi (dalje: DON). Nadalje je ocijenjeno kako nije postojala obveza naručitelja postupiti po članku 289. ZJN–a, jer navedena obveza pretpostavlja postojanje sumnje o izuzetno niskoj ponudi. Nije se radilo ni o situaciji iz odredbe članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponude u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17.i 75/20., dalje: Pravilnik), prema kojoj naručitelj može

zahtijevati objašnjenje ponude. Ujedno je osporenim rješenjem tuženika odbijen zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

3. Tužitelj je podnio tužbu kojom pobija navedeno rješenje zbog pogrešne primjene materijalnog prava, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja te bitne povrede pravila postupka. U tužbi navodi da je među strankama sporno jesu li odabrani ponuditelj, drugo rangirani i treće rangirani ponuditelj dostavom popisa sredstava za čišćenje tvrdih površina s oznakom EU Ecolabel postupili prema točki 25.2 DON-a. Sporno je tumačenje točke 25.2. DON-a jer tužitelj smatra da su navedeni ponuditelji bili u obvezi uz popis sredstava za čišćenje dostaviti i dokumentaciju koja dokazuje njihovu usklađenost sa zahtjevima. Oспорava stav tuženika da iz DON-a proizlazi da je naručitelj kao kriterij za odabir ponude –uporaba sredstava za čišćenje propisao da će dodijeliti 10 bodova ponuditelju koji u ponudi dostavi popis sredstava za čišćenje sanitarnog prostora sa oznakom za okoliš, što su ponuditelji i dostavili. Drugim riječima osporava stav tuženika da ponuditelji nisu trebali dostaviti dokumentaciju (znak za okoliš EU-a), koja dokazuje usklađenost proizvoda sa zahtjevima odnosno mjerilom 1 (toksičnost za vodene organizme) i mjerilom 4 (tvari čija je upotreba zabranjena ili ograničena). Ističe da tuženik pogrešno smatra da su, samim time što su odabrani ponuditelji dostavili popis proizvoda za čišćenje koji imaju EU znak za okoliš, ispunili traženi uvjet za dodatne bodove. Ujedno osporava i tvrdnju iz rješenja tuženika da okolnost što je jedan od ponuditelja dokumentaciju dostavio na stranom jeziku ne utječe na pravilnost dodijele bodova. Tužitelj, dakle, smatra da naručitelj nije smio dodijeliti bodove jer se uvjeti iz točke 25.2 DON-a trebaju kumulirati pa je ponudu koja ne sadrži i popis sredstava i dokumentaciju koja dokazuje EU Ecolabel oznaku trebalo utvrditi nevaljanom.

4. Nadalje, tužitelj smatra da je tuženik nezakonito odlučio kada nije usvojio žalbene navode da je cijena u ponudi izabranog ponuditelja izuzetno niska i da je od ponuditelja trebalo tražiti pojašnjenje tako niske cijene. Tužitelj naglašava da je naručitelj odredbom. 8.4 DON-a pod nazivom „Preporučeni standard obavljene usluge čišćenja“, propisao da se određene, u troškovnicima najučestalije kategorije prostorija i površina za koje se nabavlja usluga čišćenja, naveo preporučene maksimalne vrijednosti kapaciteta čišćenja jednog djelatnika koji izvršava uslugu, po kvadratnom metru i po jedinici sata. Tako su za sve prostore, površine koje se čiste u okviru redovnog čišćenja, u posebnoj tablici navedeni opisi prostora i površine i maksimalni kapacitet po jednom djelatniku za čišćenje površine po metru kvadratnom na sat. Uvidom u ponude odabranog, drugo i treće rangiranog ponuditelja tužitelj je utvrdio da su sva tri u ponudi ponudili izuzetno niske pojedine cijene svojih usluga na što se tuženik u svojem rješenju uopće nije osvrnuo.

5. U odnosu na točku 25.2 DON-a navodi da je odabrani ponuditelj priložio Prilog 2A – Predložak popisa sredstava za čišćenje sanitarnog prostora, ali je protivno točki 26. DON-a, priložio dokumentaciju kojom dokazuje usklađenost sa zahtjevima, na stranom jeziku bez prijevoda na hrvatski jezik. Zaključuje da ni drugi ponuditelji nisu priložili dokumentaciju kojom dokazuju usklađenost sa zahtjevima pa im naručitelj nije trebao dodijeliti bodove prema kriteriju za odabir ponude iz točke 25.2. DON-a – 10 bodova. Tužitelj, citirajući točku 25.2 DON-a zaključuje da je kumulativno propisana obveza dostave Popisa sredstava za čišćenje tvrdih površina i dokumentacije kojom se dokazuje njihova usklađenost sa zahtjevima, a tuženik umjesto da navedenu točku DON-a tumači doslovno, objašnjava što je naručitelj navedenom točkom htio odrediti. Ujedno se poziva na presude ovog Suda u kojima

je istaknuto da je postupak javne nabave strogo formalan postupak te smatra da je naručitelj povrijedio članak 290. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ broj 120/16, dalje: ZJN).

6. U odnosu na argumentaciju tuženika na prigovore o cijeni, ističe da je ona netočna i protivna priloženoj dokumentaciji i ZJN-u. Navodi kako je naručitelj taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka i konkretnu ponudu procjenjuje je li cijena neke ponude izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge koji se nabavljaju te, ako mu se čini da je istaknuta izuzetno niska cijena ponude, mora tražiti pojašnjenje cijene. Tuženik nije analizirao okolnosti konkretnog postupka, jer naručitelj, ovisno o odredbama DON-a procjenjuje je li neka ponuda izuzetno niska. Navodi točku 8.4. DON-a te ističe da iz ponuda odabranog ponuditelja i ponuda drugo i treće rangiranog ponuditelja, proizlazi da je ponuđena izuzetno niska pojedinačna cijena usluga, o čemu u osporenom rješenju nema obrazloženja. Smatra kako je Preporučeni standard obavljanja usluge čišćenja, koji je naveden u DON-u obvezujući, a kao dokaz navedenom dostavlja Okvirni sporazum za nabavu usluga čišćenja za grupu 26 sklopljen između naručitelja i Atalian Global Services Croatia d.o.o., Okvirni sporazum za nabavu usluga čišćenja koji je naručitelj sklopio s tužiteljem te prijedlog Ugovora o pružanju usluge čišćenja temeljem Okvirnog sporazuma koji je naručitelj dostavio korisnicima za isti predmet nabave. Budući da je Preporučeni standard obvezujući, naručitelj je bio obavezan pregled i ocjenu ponuda izvršiti sukladno članku 290. ZJN-a i provjeriti pridržavaju li se ponuditelji maksimalnog preporučenog standarda prilikom formiranja cijena ili ne te je naručitelj bio obavezan zatražiti objašnjenje izuzetno niske ponude neovisno o tome jesu li ispunjeni svi uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi, jer se prema stavku 2. objašnjenje ponude može zahtijevati i ako je ona izuzetno niska iz drugih razloga.

7. Ističe da se u osporenom rješenju tendenciozno i neutemeljeno navodi kako je prigovor o izuzetno niskoj cijeni ponude tužitelj utemeljio na usporedbi cijena imenovanih ponuditelja s procijenjenom vrijednošću nabave. Tužitelj je u žalbi ponude povezao s procijenjenom vrijednošću nabave kako bi prikazao odnos između procijenjene vrijednosti nabave koju je naručitelj utvrdio na temelju članka 27. ZJN-a i cijene njihovih ponuda. Navedeni odnos je trebao biti indikativan za naručitelja prilikom pregleda i ocjene ponuda. Međutim, prigovor je utemeljen na iznosu ponuda odabranog, drugo i treće rangiranog ponuditelja te njihovom usporedbom s cijenom ponude tužitelja. Prigovor se temeljio na izuzetno niskim pojedinim jediničnim cijenama iz ponuda i na prikazu odnosa između ponuđenih jediničnih cijena po m<sup>2</sup> čišćenja i količine čišćenja u m<sup>2</sup> po satu rada iz maksimalnog Preporučenog standarda, što je sve detaljno objašnjeno u žalbi.

8. Osporava i obrazloženje tuženika da Preporučeni standard čišćenja nije polazišna točka za izračun plaće djelatnika, pogotovo u situaciji kad pojedini djelatnik radi kod naručitelja puno radno vrijeme cijeli mjesec. Korisnici usluga često zbog sigurnosti kvalitete obavljanja usluga inzistiraju da se radnici što manje mijenjaju (sigurnosna provjera djelatnika, prijenos znanja djelatnicima o prostoru, pravilima rada u prostoru, troškovi vezani uz sigurnosne kartice i slično). Također nije točan navod da se plaća djelatnika ne izračunava samo prema jednoj vrsti poslova koje obavlja u okviru svog radnog mjesta, kako je to prikazao tužitelj u svojim izračunima bruto plaće. Ovo osobito u kontekstu navoda vezanih uz činjenicu da će pojedini radnici raditi kod naručitelja puno radno vrijeme cijeli mjesec. Uz takvu pretpostavku,

plaća djelatnika odnosno primitak izvršitelja usluge za tog djelatnika, bi bila primjerice 1.344,00 kn što je značajno ispod minimalne plaće. U osporenom rješenju se netočno navodi kako DON–om nije propisano da su izvršitelji, primjerice redovnog čišćenja, dužni obavljati uslugu 8 sati dnevno, već je bitno da se prostorije očiste. Činjenica je da nigdje u DON–u nije propisano da radnici moraju uslugu čišćenja obavljati 8 sati dnevno, ali je propisano koliko po jednom satu rada jedan radnik treba očistiti prostora (maksimalni Preporučeni standard čišćenja) da bi prostor bio čist i uredan. Primjerice u Troškovniku grupe 30, za stavku 4. Hodnici, izvršitelj usluge je obvezan očistiti svaki dan (253 dana u godini) 11.987 m<sup>2</sup> hodnika. Primjenom maksimalnog Preporučenog standarda iz točke 8.4. za hodnike u jednom satu, jedan djelatnik bi trebao očistiti oko 400 m<sup>2</sup>. Dakle, za svakodnevno čišćenje 11.987m<sup>2</sup>, potrebno je po preporučenom maksimalnom standardu oko 30 sati. Za navedeni posao ponuditelj Adria grupa je ponudio 0,04 kn po m<sup>2</sup>, što daje satnicu jednog djelatnika od 8,00 kn. Navedeni prostor hodnika može dnevno – svaki dan čistiti dva djelatnika 8 sati – svakodnevno, ili više djelatnika po manje sati, primjerice četiri djelatnika po 4 sata – pola radnog vremena. No, bez obzira na to, naručitelj je morao primjenom svojeg Preporučenog maksimalnog standarda zaključiti da se radi o izuzetno niskoj pojedinoj jediničnoj cijeni odnosno izuzetno niskoj ponudi. Stoga nije u pravu tuženik kada navodi da nije bitno koliko će radnika čistiti prostor, već da je važno samo da su prostorije čiste.

9. Tuženik je u osporenom rješenju naveo da Preporučeni standard nije obvezujući, budući da će broj pojedinačnih izvršitelja koje će odabrani ponuditelj angažirati, ovisiti i o njegovoj organizaciji rada, osposobljenosti njegovih djelatnika te strojeva za čišćenje kojima raspolaže. Tužitelj tvrdi da se to se ne može zaključiti iz DON-a jer je u točki 8.4. (Preporučeni standard obavljanja usluge čišćenja), određeno da se za određene, u troškovnicima najučestalije kategorije prostorija i površina, navode preporučene maksimalne vrijednosti kapaciteta čišćenja jednog djelatnika koji izvršava uslugu po kvadratnom metru (m<sup>2</sup>) i po jedinici jednog sata (1h). Ako preporučene maksimalne vrijednosti nisu obvezujuće, naručitelj je to trebao navesti u DON–u. Tužitelj zaključno navodi da se tuženik i naručitelj nisu očitovali na njegovu analizu vezanu uz dokazivanje izuzetno niske ponude.

10. Predlaže Sudu da poništi osporeno rješenje i izda privremenu mjeru kojom se: "sprječava nastanak okvirnog sporazuma o javnoj nabavi u postupku javne nabave - Usluge čišćenja prostorija podijeljen na 30 grupa predmeta s namjerom sklapanja Okvirnog sporazuma na 2 godine, s jednim gospodarskim subjektom te isti obvezuje stranke na izvršenje odnosno na sklapanje ugovora temeljem okvirnog sporazuma, Evidencijski broj nabave: 02/21 do donošenja odluke u sporu". Potražuje trošak spora u iznosu od 3.125,00 kn.

11. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da su neosnovani tužiteljevi navodi da u osporenom rješenju nije odgovoreno na žalbene prigovore. U žalbenom postupku je tužitelj istaknuo dva žalbena prigovora i o oba je odlučeno osporenim rješenjem. Obveza obrazlaganja odluka propisana člankom 98. stavkom 5. Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09. i 110/21.) ne podrazumijeva obvezu detaljno odgovoriti na svaki argument nego zahtjeva da se u obrazloženju iznesu razlozi koji se odnose na one aspekte razmatranog slučaja tj. žalbenih navoda koji mogu biti od utjecaja na konačnu odluku.

12. U odnosu na primjenu točke 25.2. DON–a tuženik navodi da DON jasno propisuje obvezu dostave dokumentacije kojom se dokazuje da ponuđeni proizvod

udovoljava propisanim mjerilima znaka za okoliš EU–a, samo onom ponuditelju koji je ponudio proizvod koji nema EU Ecolabel oznaku. Stoga je neosnovan tužiteljev prigovor da su tri ponuditelja koji su dostavili popise ponuđenih proizvoda s registracijskim brojem potvrde EU Ecolabel imala obvezu dostaviti i dodatnu dokumentaciju odnosno da je naručitelj nezakonito dodijelio dodatne bodove iako dodatna dokumentacija o EU znaku za okoliš nije dostavljena.

13. U odnosu na prigovor o izuzetno niskoj cijeni spornih ponuda tuženik naglašava da naručitelj ima pravo odabrati ponudu s izuzetno niskom cijenom ponude, jer prema pravu javne nabave (ZJN i pripadajućem pravilniku) nema obavezu takvu ponudu odbiti. Prema mjerodavnim odredbama postupka javne nabave detaljno izloženim u osporenom rješenju, naručitelj ima obvezu pozvati ponuditelja na pojašnjenje cijene ponude ako posumnja u mogućnost ponuditelja da po ponuđenoj cijeni izvrši ugovor. Međutim, ako ponuditelj naručitelju na zadovoljavajući način objasni/obrazloži cijenu ponude i dokaže da će po ponuđenoj cijeni koja je neuobičajeno ili izuzetno niska moći izvršiti ugovor, naručitelj ima pravo takvu ponudu odabrati.

14. Prema tome, naručitelj će ponuditelja pozvati na pojašnjenje cijene ponude samo ako posumnja u mogućnost da ponuditelj po ponuđenoj cijeni može izvršiti ugovor, odnosno ako se čini da je cijena ponude izuzetno niska s obzirom na usluge koje se nabavljaju. U protivnom naručitelj nema obvezu pozvati ponuditelja na pojašnjenje cijene ponude. U konkretnom slučaju činjenično stanje naručitelju nije ukazivalo da se kod cijene odabrane, drugo i treće rangirane ponude radi o izuzetno niskim cijenama koje bi dovele u pitanje mogućnost izvršenja po ponuđenim cijenama ili da su izuzetno niske u odnosu na usluge koje se nabavljaju.

15. Za grupu 30 predmeta nabave pristiglo je ukupno 9 ponuda i sve su ocijenjene valjanima. Procijenjena vrijednost nabave za grupu 30 iznosi 18.000.000,00kn. Iz ponuđenih cijena proizlazi da su cijene spornih ponuda uobičajene cijene za izvršenje nabavljane usluge, jer se nalaze među većinom ponuda koje se po cijeni kreću na svega cca. 40% do 48% procijenjene vrijednosti nabave za grupu 30, a ostale ponude su između 60% i 71% procijenjene vrijednosti nabave za ovu grupu. Navedeno ukazuje da je stanje na tržištu drukčije od onog kako ga je naručitelj procijenio, jer većina ponuđenih cijena, među kojima je i tužiteljeva, pokazuje da je uobičajena cijena usluge koja se nabavlja za navedenu grupu u stvarnosti za više od 60% niža od one koju je naručitelj postavio kao procijenjenu vrijednost. Cijene spornih ponuda ne odstupaju od većine ostalih ponuđenih cijena i kao takve nisu naručitelju ukazivale na to da bi se radilo o neuobičajeno ili izuzetno niskim cijenama, da bi naručitelj imao povoda posumnjati u postojanje izuzetno niske cijene u smislu članka 289. stavka 1. ZJN i pozvati ponuditelje na pojašnjenje cijene ponude.

16. Tuženik dodatno naglašava da je pretpostavka za primjenu instituta iz članka 289. ZJN–a činjenica da se ponuda čini izuzetno niska, a ne okolnost da su pojedinačne cijene iskazane u pojedinim stavkama neuobičajeno niske, kako tužitelj pogrešno navodi. S tim u vezi tuženik se poziva na presude ovog Suda poslovni broj: UsII-320/20-9 od 8. listopada 2020. i UsII-71/19-8 od 7. ožujka 2019.

17. U odnosu na prigovor povrede prava na minimalnu plaću naglašava da cijene iskazane u spornim stavkama nisu mjesečne plaće osoblja angažiranog na izvršenju ugovora pa da bi se moglo raditi o povredi prava (pravila) iz područja radnog i socijalnog prava tj. pravila o minimalnoj mjesečnoj plaći. Ukazuje na presudu ovog Suda poslovni broj: UsII-186/21-7 od 1. srpnja 2021. Ističe da se predmetni postupak