



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

**KLASA: UP/II-034-02/21-01/1074**  
**URBROJ: 354-01/21-8**  
**Zagreb, 16. prosinca 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice, te Danijele Antolković i Darie Duždević, članica, postupajući po žalbi žalitelja Key Project d.o.o., Zagreb, OIB: 24080133210, u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0031615 te ispravak objave broj: 2021/S F14-0033564, predmet nabave: nabava usluga vanjskih stručnjaka za upravljanje projektom, naručitelja Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, OIB: 95093210687, 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 sljedeće

### **R J E Š E N J E**

1. Odbija se žalba žalitelja Key Project d.o.o., Zagreb kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Key Project d.o.o., Zagreb za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

### **O b r a z l o ž e n j e**

Naručitelj Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb objavio je 27. kolovoza 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave usluga vanjskih stručnjaka za upravljanje projektom, broj objave: 2021/S 0F2-0031615, te 16. rujna 2021. ispravak objave pod brojem: 2021/S F14-0033564. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda pri čemu su kriteriji i njihov relativni značaj cijena ponude 25 bodova te specifično iskustvo stručnjaka 75 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su tri ponude, naručitelj je dvije ponude ocijenio valjanima te 22. studenog 2021. donio Odluku o odabiru KLASA: 406-07/21-01/216, URBROJ: 531-03-04-02/01-21-22 kojom je odabrao ponudu ponuditelja Jelić konzalting d.o.o., Rijeka.

Na navedenu Odluku o odabiru urednu žalbu je 2. prosinca 2021. ovome tijelu putem sustava e-Žalbe izjavio žalitelj Key Project d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene odabrane ponude te predlaže poništiti odluku o odabiru, uz naknadu troškova žalbenog postupka.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da su žalbeni navodi neosnovani slijedom čega predlaže odbiti žalbu i žalbeni zahtjev kao neosnovane.

Odabrani ponuditelj u bitnome također navodi da su žalbeni navodi neosnovani.

Tijekom postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od objave u EOJN RH, dokumentacije o nabavi, zapisnika o javnom otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, odabrane ponude te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi osporava postupak pregleda i ocjene odabrane ponude navodeći da je naručitelj postupio protivno članku 289. stavku 5. ZJN 2016 jer nije odbio odabranu ponudu čija je cijena izuzetno niska. Žalitelj pojašnjava da temeljem cijene koju je odabrani ponuditelj ponudio ne postoji mogućnost isplaćivanja minimalne plaće za 2022. godinu. Naime, minimalna bruto temeljem Uredbe o visini minimalne plaće za 2022. godinu iznosi 4.687,50 kuna (bruto 1) odnosno 5.460,94 kuna (bruto 2). Imajući u vidu da se u konkretnom postupku javne nabave traže četiri stručnjaka od kojih tri moraju imati visoku stručnu spremu, a četvrti stručnjak je stručnjak za javnu nabavu, nije realno da navedeni stručnjaci rade niti za minimalnu plaću koja iznosi 3.750,00 kuna neto. Žalitelj navodi da se predmetni troškovnik sastoji od jedinice mjere u obliku radnog dana. Budući da je troškovnikom traženo 730 dana rada, a ponuđena ukupna cijena iznosi 160.000,00 kuna bez PDV-a, dolazi se do cijene od 219,18 kuna za dan rada. S obzirom da minimalna plaća za 2022. godinu iznosi 5.460,94 kuna te da radni mjesec u prosijeku ima 22 radna dana, žalitelj je došao do iznosa cijene od 248,22 kuna za dan rada. Ako bi pak ponuđenu cijenu po danu od 219,18 kuna pomnožili s 22 radna dana u mjesecu došlo bi se do iznosa bruto 2 plaće od 4.821,92 kuna, navodi žalitelj. Navedeni podaci, zaključuje žalitelj, jasno pokazuju kako odabrani ponuditelj s ponuđenom cijenom nikako ne može zadovoljiti obveze iz socijalnog i radnog prava propisane člankom 289. stavkom 5. ZJN 2016. Žalitelj upućuje na točku 10. dokumentacije o nabavi gdje je naručitelj propisao da će u slučaju izuzetno niske cijene ponude postupati u skladu s člankom 289. ZJN 2016, što nije učinio. Zaključno navodi da opis poslova iz Priloga I. DON-a jasno pokazuje kako se očekuje održavanje više sastanka čiji troškovi (putovanje Rijeka – Zagreb) moraju biti uključeni u cijenu ponude, a time se dodatno umanjuje mogućnost podmirenja obveza vezanih za socijalno i radno pravo.

Naručitelj se u odgovoru na žalbu u bitnome poziva na odredbe članka 289. ZJN 2016 i 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), te navodi da nije postupio protivno toj odredbi Pravilnika jer nisu kumulativno ispunjeni uvjeti budući da je naručitelj primio dvije valjane ponude. Također, naručitelju je dano na dispoziciju hoće li tražiti pojašnjenje cijene sve ovisno o njegovoj procjeni, a naručitelj je procijenio da cijena odabrane ponude nije izuzetno niska odnosno nije smatrao da postoje neki drugi razlozi zbog kojih bi se odabrana ponuda činila izuzetno niskom. Poziva se i na rješenja ovoga tijela donesena u žalbenim predmetima KLASA: UP/II-034-02/17-01/799, KLASA: UP/II-034-02/18-01/440 i KLASA: UP/II-034-02/18-01/788.

Odabrani ponuditelj u svom očitovanju u bitnome navodi da je subjekt s vrlo bogatim i dugogodišnjim iskustvom i referencama u području upravljanja projektom te raspolaže s velikim brojem stručnjaka iz područja koje proizlazi iz opisa predmeta

nabave, a kojima će biti povjereno obavljanje poslova i koju su zaposlenici ponuditelja. Navodi da ima izdvojen ured u mjestu izvršavanja usluga zbog čega su mu organizacijski troškovi znatno manji. Napominje da je izrazito solventan što mu omogućava kalkulaciju cijene s kojom može postići bolju tržišnu konkurentnost, dok žalitelj ne raspolaže podacima o cijeni sata i dana niti kriterijima na temelju kojih je odabrani ponuditelj definirao cijene te dokazao svoje tvrdnje. Navodi da je u mogućnosti uslugu izvršiti u cijelosti za navedenu cijenu te istu ne smatra izrazito niskom već tržišnom. Navodi da uredno ispunjava obveze isplate plaća i svih davanja, što je potvrđuje i potvrda Porezne uprave u kojoj je navedeno da nema dugovanja. Poziva se na presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. brojevi: UsII-071/19-8, UsII-593/19-7 te UsII-320/20-9, kao i na presudu Suda Europske unije C-367/19 - Tax-Fin-Lex.

Kako bi riješilo među strankama sporno pitanje zakonitosti postupka pregleda i ocjene odabrane ponude, uvidom u točku 1.6. dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je procijenjena vrijednost nabave 394.206,00 HRK bez PDV-a.

U točki 4.2.3. dokumentacije o nabavi koja se odnosi na uvjete tehničke i stručne sposobnosti, naručitelj je propisao da je gospodarski subjekt dužan dokazati da raspolaže minimalno sljedećim stručnjacima: stručnjak 1 – voditelj projekta; stručnjak 2 – računovodstveno financijski asistent; stručnjak 3 – stručnjak za javnu nabavu te stručnjak 4 – pomoćnik voditelja projekta. Naručitelj je u nastavku propisao osnovne uvjete kojima stručnjaci moraju udovoljiti pa je tako za stručnjaka 1 – voditelja projekta tražio visoku stručnu spremu odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij tehničkog, ekonomskog ili društvenog usmjerenja. Za stručnjaka 2 – računovodstveno financijski asistent - visoku stručnu spremu odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij tehničkog, ekonomskog ili društvenog usmjerenja te za stručnjaka 4 – pomoćnika voditelja projekta - visoku stručnu spremu odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij tehničkog, ekonomskog ili društvenog usmjerenja. Za stručnjaka 3 naručitelj nije propisao uvjete.

U točki 10. dokumentacije o nabavi naručitelj je propisao da će u slučaju izuzetno niske cijene ponude postupati u skladu s člankom 289. ZJN RH i Pravilnikom.

Pregledom Priloga I dokumentacije o nabavi - projektni zadatak/tehnička specifikacija, utvrđeno je da je naručitelj propisao da se predmet nabave isporučuje dinamikom prema u nastavku navedenim fazama. Tako je kod faze A. Početna faza propisano da obuhvaća pripremne aktivnosti kao što su, između ostalog, održavanje pripremnog sastanka za uspostavu Odbora za upravljanje projektom (OUP). Kod faze B. Faza provedbe između ostalog je traženo aktivno sudjelovanje u pripremi sastanaka.

Dalje je utvrđeno da je cijena odabrane ponude bez PDV-a 160.000,00 kuna.

Žalitelj je uz žalbu dostavio spomenutu Uredbu o visini minimalne plaće za 2022. godinu iz koje je razvidno da se visina minimalne plaće za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2022. utvrđuje u bruto iznosu od 4.687,50 kuna, odnosno u neto iznosu od 3.750,00 kuna.

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. Prema stavku 5. toga članka, javni naručitelj obavezan je odbiti ponudu ako utvrdi da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a

osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona.

Člankom 22. stavkom 1. Pravilnika propisano je 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 su više od 20% niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude, i 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Stavkom 2. tog članka propisano je da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude, ako se čini da je ona izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. tog članka.

Slijedom opisanog činjeničnog stanja na koje su primijenjene navedene odredbe mjerodavnih propisa, ocijenjeno je da je žalbeni navod neosnovan. Naime, iz citiranih zakonskih odredbi proizlazi da je naručitelj taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka nabave i konkretnu ponudu procjenjuje da li je 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 ponuditelja tražiti pojašnjenje cijene, što u konkretnom postupku nije bio slučaj. Pri tom se naručitelj ne mora rukovoditi samo uvjetima iz članka 22. stavka 1. Pravilnika jer je stavkom 2. tog članka propisano da naručitelj može zatražiti od ponuditelja objašnjenje ponude ako mu se i iz nekih drugih razloga čini da je cijena izuzetno niska.

Potrebno je također napomenuti da je odredba članka 289. stavka 1. ZJN 2016 usklađena 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 treba 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 nevjerođostojnim 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 ponuđena 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“. Polazeći od članka 289. ZJN 2016 i članka 69. Direktive, a imajući na umu i uvodnu izjavu br. 103 iz preambule Direktive, može se, dakle, 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.

Drugim riječima, diskrecijsko je pravo naručitelja da procjeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njegovog dijela izuzetno niska ili ne. Pravilnost ovakvog pravnog shvaćanja je potvrđeno u presudama Visokog upravnog suda Republike Hrvatske poslovnih brojevi: UsII-71/19 od 7. ožujka 2019. i UsII-593/19 od 13. veljače 2020.

Žalitelj u žalbi u bitnome navodi da okolnosti konkretnog slučaja (ponuđena cijena odabrane ponude, propisana minimalna plaća za 2022. godinu, traženi stručnjaci od kojih troje treba imati visoku stručnu spremu, održavanje sastanaka na relaciji Rijeka – Zagreb) jasno pokazuju kako odabrani ponuditelj s ponuđenom cijenom nikako ne može zadovoljiti obveze iz socijalnog i radnog prava propisane člankom 289. stavkom 5. ZJN 2016. S tim u svezi potrebno je navesti da žalitelj u svojim izračunima pokušava na uzoru jednog posla izvesti zaključak da odabrani ponuditelj ne može isplaćivati minimalnu plaću, međutim, predmetna javna nabava zasigurno odabranom ponuditelju nije jedini izvor financiranja svojih zaposlenika/stručnjaka odnosno odabrani ponuditelj može paralelno izvršavati i druge poslove. 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, što samo po sebi nije pokazatelj da ponuditelj neće moći izvršiti ugovor po ponuđenoj cijeni. Žalitelj svojim izračunima nije dokazao da odabrani ponuditelj krši odredbe nacionalnog prava o minimalnoj plaći niti da odabrani ponuditelj neće moći izvršiti predmet nabave po ponuđenoj cijeni.

S obzirom na to da je odredbama ZJN 2016 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 sukladno pravilu o teretu dokazivanja iz članka 403. stavka 2. ZJN 2016 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.

U skladu s navedenim, a 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, međutim, budući da je žalba neosnovana, slijedom odredbe članka 431. stavka 4. ZJN 2016 kojom je propisano da u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, pa je, temeljem članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno 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. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, Zagreb, Ulica Republike Austrije 20
2. Key Project d.o.o., Zagreb, Ilica 246a
3. Jelić konzalting d.o.o., Rijeka, Nikole Tesle 9