



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

KLASA: UP/II-034-02/23-01/156

URBROJ: 354-02/8-23-6

Zagreb, 3. svibnja 2023.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice, Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Alice Brandt, Karmele Dešković, Danijele Antolković, Zvonimira Jukića i Jasnice Lozo, članova, povodom žalbe žalitelja Akter public d.o.o., Zagreb, OIB: 60260099259, zastupanog po opunomoćeniku Zoranu Špoljariću, odvjetniku u Zagrebu, OIB: 20352337868, izjavljenoj u odnosu na odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2022/S 0F2-0052205, predmet nabave: nabava usluge marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje, naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, OIB: 02958272670, 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 i 114/22, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru KLASA: 502-01/22-02/281, URBROJ: 338-01-05-08-23-17 od 20. ožujka 2023. godine, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2022/S 0F2-0052205, predmet nabave: nabava usluge marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje, naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb.

2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2022/S 0F2-0052205, predmet nabave: nabava usluge marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje, naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb.

3. Nalaže se naručitelju Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Akter public d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 3.338,80 eura/25.156,19 kuna¹.

¹ Prema fiksnom tečaju 7.53450 kuna za 1 euro.

Obrazloženje

Naručitelj Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, objavio je 2. siječnja 2023. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2022/S 0F2-0052205, predmet nabave: nabava usluge marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda prema slijedećim kriterijima: cijena pojedinačnih medija u omjeru 50% te kvalitativni kriteriji u omjeru 50%.

U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su dvije ponude, koje je naručitelj nakon provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda ocijenio valjanima te je 20. ožujka 2023. godine donio Odluku o odabiru KLASA: 502-01/22-02/281, URBROJ: 338-01-05-08-23-17, kojom je odabrao ponudu ponuditelja Real grupa d.o.o., Zagreb, kao ekonomski najpovoljniju.

Nezadovoljan navedenom odlukom o odabiru, koju je naručitelj javno objavio u EOJN RH 23. ožujka 2023. godine, urednu žalbu je 1. travnja 2023. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio ponuditelj Akter public d.o.o., Zagreb, zastupan po opunomoćeniku Zoranu Špoljariću, odvjetniku u Zagrebu. Žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda, u dijelu bodovanja valjanih ponuda prema kriteriju za odabir ponude, žalbenim zahtjevom predlaže da se poništi odluka o odabiru te traži naknadu troškova žalbenog postupka.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava osnovanost žalbenih navoda u cijelosti. Predlaže odbiti žalbu kao i zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovane.

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 ponuda, ponuda žalitelja i odabranog ponuditelja, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava zakonitost postupanja naručitelja tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda, u dijelu dodjeljivanja bodova prema jednom od kriterija za odabir ponude. Uvodno ističe da je naručitelj u nekim od ukupno 8 podkriterija od kojih se sastoji kvalitativni kriterij, odabranom ponuditelju i žalitelju pogrešno dodjeljivao bodove, na štetu žalitelja.

U nastavku žalbe citira odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču podkriterija pod rednim brojevima 2. do 8. kvalitativnog kriterija, poziva se na sadržaj naručiteljevog obrazloženja dodjele bodova njegovoj i ponudi odabranog ponuditelja iz priloga zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda te ukazuje na sadržaj dokumenata koje su oba ponuditelja dostavili u svojim ponudama u svrhu bodovanja ponuda prema kvalitativnom kriteriju. Pri tome, u odnosu na pojedine podkriterije, navodi da je naručitelj ponudi žalitelja propustio

dodijeliti veći broj bodova ili da je ponudi odabranog ponuditelja neopravdano dodijelio veći broj bodova od onog koji ponudi po njegovom mišljenju pripada. Žalitelj svoje navode, u odnosu na naručiteljevo bodovanje svakog od podkriterija od kojih se sastoji kvalitativni kriterij, temelji na usporedbi sadržaja dokumenata, prezentacija, dostavljenih u objema ponudama, u bitnom navodeći da je iz sadržaja tih dokumenata razvidno da je naručitelj bodove dodjeljivao na njegovu štetu.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnom navodi da su žalbeni navodi neosnovani, jer ističe da je bodove objema ponudama dodjeljivao u skladu s odredbama dokumentacije o nabavi, a uzimao u obzir sadržaj prezentacija koje su ponuditelji dostavili u svojim ponudama.

U odnosu na takve žalbene navode žalitelja, prvenstveno je bilo nužno izvršiti uvid u odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču kriterija za odabir ponude u predmetnom postupku javne nabave. Tako je utvrđeno da je točkom 6.9. propisano da je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda, dok su kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude i njihov relativni značaj propisani na sljedeći način: cijena pojedinačnih medija 50% te kvalitativni kriteriji 50%.

Što se tiče kvalitativnog kriterija, propisano je dakle da je maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti prema tim kriterijima 50 bodova, dok je opis kvalitativnih kriterija i način utvrđivanja bodovne vrijednosti propisan na način da se sastoje od 8 kriterija, koji su razrađeni na sljedeći način.

Kao kriterij pod rednim brojem 1. određene su najuspješnije medijske kampanje (2019-2021), a maksimalni broj bodova prema kriteriju je 4 boda. Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: sve tri kampanje imaju konkretne poslovne rezultate (npr. povećanje prodaje, rast prepoznatljivosti branda i slično); 0 - 1 bod; jedna od tri kampanje osvojila je nagradu; 0 - 1 bod; dvije od tri kampanje osvojile su nagradu; 0 - 1 bod; sve tri kampanje osvojile su nagradu; 0 - 1 bod. Kao poseban zahtjev tog kriterija propisano je da se traži kratki pregled 3 najuspješnije medijske kampanje koje je provela agencija u periodu 2019-2021. Pregled mora sadržavati medijske parametre i rezultate, poslovne rezultate te osvojene nagrade za kampanju ukoliko iste postoje.

Nadalje, kao kriterij pod rednim brojem 2. određena je analiza konkurencije (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 8 bodova). Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: obuhvaćeni su svi najvažniji konkurenti; 0 - 1 bod, prednosti i nedostaci komunikacije konkurenata u odnosu na HZZO; 0 - 5 bodova, preporuke/smjernice za buduću komunikaciju dopunskog osiguranja HZZO-a; 0 - 2 boda. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da su najznačajniji konkurenti HZZO-a u usluzi dopunskog zdravstvenog osiguranja Croatia osiguranje, Uniqa osiguranje, Allianz, Wiener osiguranje, Generali osiguranje. Analiza treba obuhvatiti sve najznačajnije konkurente HZZO-a u dopunskom osiguranju, istaknuti prednosti i nedostatke njihove komunikacije u odnosu na HZZO te dati preporuke/smjernice za buduću komunikaciju dopunskog osiguranja HZZO-a.

Kao kriterij pod rednim brojem 3. određena je segmentacija primarne i sekundarne ciljne skupine (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 6 bodova). Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: segmentacija primarne ciljne skupine; 0 - 2 boda, segmentacija sekundarne ciljne skupine; 0 - 2 boda, analiza izdvojenog segmenta primarne ciljne skupine, 30-55 urban; 0 - 2 boda. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da su primarna ciljna skupina radno aktivni građani starosti od 18-55 godina, s naglaskom na 30-55 urbanu populaciju, dok su sekundarna ciljna skupina svi stariji od 55 godina. I primarnu i sekundarnu ciljnu skupinu potrebno je segmentirati prema socio-demografskim

obilježjima kao i sklonostima/stilu života te konzumaciji, stavovima i preferenciji prema medijima kako bi segmentacija rezultirala optimalnom komunikacijom sa svim segmentima ciljne skupine. Segmentacija treba imati uporište u dostupnih alatima istraživanja tržišta.

Nadalje, kao kriterij pod rednim brojem 4. određena je strategija medijskog nastupa (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 6 bodova). Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: prijedlog optimalne komunikacije sa pojedinim segmentima primarne ciljne skupine (odabir medija, prisutnost kroz period, itd.); 0 - 2 boda, prijedlog optimalne komunikacije sa sekundarnom ciljnom skupinom (odabir medija, prisutnost kroz period, itd.); 0 - 2 bod, identifikacija i prijedlog komunikacije sa segmentima primarne ciljne skupine ključnim za pozicioniranje i promociju dopunskog osiguranja HZZO-a; 0 - 2 boda. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da je potrebno predložiti cjelokupnu strategiju medijskog nastupa kako bi na najbolji mogući način dosegli ciljnu skupinu i efikasno prenijeli poruke prema tehničkoj specifikaciji.

Kao kriterij pod rednim brojem 5. određen je medijski budžet (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 10 bodova). Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: predloženi medijski budžet osigurava ostvarenje komunikacijskih i poslovnih ciljeva za dopunsko osiguranje; 0 - 2 boda, predloženi medijski budžet efikasno je raspodijeljen među medijima kako bi se osigurala komunikacija sa primarnom ciljnom skupinom (svim njezinim segmentima) kao i sekundarnom ciljnom skupinom; 0 - 2 boda, predloženi medijski budžet generira dodanu medijsku vrijednost; 0 - 6 boda. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da predloženi medijski budžet mora osigurati ostvarenje komunikacijskih i poslovnih ciljeva, mora biti efikasno raspodijeljen među medijima kako bi se osigurala komunikacija sa primarnom ciljnom skupinom (svim njezinim segmentima) kao i sekundarnom ciljnom skupinom te mora generirati dodanu medijsku vrijednost.

Nadalje, kao kriterij pod rednim brojem 6. određeni su brand ambasadori (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 4 boda). Potrebno je predložiti brand ambasadore za dopunsko osiguranje HZZO-a 2023/2024 na način da su prijedlozi financijski neznatni, brand ambasadori relevantni za promociju dopunskog osiguranja, da imaju veliki učinak na primarnu i sekundarnu ciljnu skupinu i da imaju velik učinak ostvarenje ciljeva kampanje; maksimalno 4 boda prema kriteriju brand ambasadora. Ukoliko nedostaje jedan od gore navedenih elemenata; 3 boda prema kriteriju brand ambasadora. Ukoliko nedostaju dva od gore navedenih elemenata; 2 boda prema kriteriju brand ambasadora. Ukoliko nedostaju tri od gore navedenih elemenata; 1 bod prema kriteriju brand ambasadora. Ukoliko nedostaju sva četiri od gore navedenih elemenata; 0 bodova prema kriteriju brand ambasadora. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da je potrebno predložiti brand ambasadore za komunikaciju dopunskog osiguranja HZZO-a 2023/2024 na način da su prijedlozi financijski neznatni, brand ambasadori relevantni za promociju dopunskog osiguranja, te da imaju veliki učinak na primarnu i sekundarnu ciljnu skupinu i da imaju velik učinak na ostvarenje ciljeva kampanje.

Kao kriterij pod rednim brojem 7. određena je kreativna upotreba medija (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 4 boda). Kreativna upotreba medija podrazumijeva rješenja koju su financijski neznatna, imaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu, imaju direktan i značajan učinak na ostvarenje ciljeva kampanje te generiraju dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja; 4 boda prema kriteriju kreativna upotreba medija. Ukoliko nedostaje jedan od gore navedenih elemenata; 3 boda prema kriteriju kreativna upotreba medija. Ukoliko nedostaju dva od gore navedenih elemenata; 2 boda prema kriteriju kreativna upotreba medija. Ukoliko nedostaju tri od gore navedenih elemenata; 1 bod prema kriteriju kreativna upotreba medija. Ukoliko nedostaju sva četiri od gore navedenih elemenata; 0 bodova prema kriteriju kreativna upotreba medija. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da kreativna upotreba medija podrazumijeva rješenja

koju su financijski neznatna, imaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu, imaju direktan i značajan učinak na ostvarenje ciljeva kampanje te generiraju dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja.

Konačno, kao kriterij pod rednim brojem 8. određeno je ostvarenje ciljeva kampanje (maksimalni broj bodova prema kriteriju je 8 bodova). Bodovi se dodjeljuju prema slijedećim podkriterijima: zadržavanje leaderske pozicije; 0-1 bod, povećanje udjela novih korisnika mlađih dobnih skupina; 0-3 boda, jačanje svijesti građana o potrebi dopunskog zdravstvenog osiguranja; 0-2 boda, povećanje interesa za ugovaranjem polica; povećanje broja ugovorenih polica; 0-2 boda. Kao posebni zahtjevi kriterija propisano je da je potrebno obrazložiti na koji način će predložena strategija medijskog nastupa za dopunsko osiguranje HZZO-a osigurati ostvarenje svakog od pojedinačno definiranih ciljeva kampanje. Obrazloženja moraju biti potkrijepljena podacima iz dostupnih medijskih alata i drugih istraživanja/izvora podataka.

U dijelu priloga 8.1. dokumentacije o nabavi, naslova „Tehnička specifikacija“, propisano je da se, kao dokument potreban za bodovanje u okviru ekonomski najpovoljnije ponude, u ponudi dostavlja analiza i prijedlog cjelokupne strategije medijskog nastupa i komunikacijske platforme za dopunsko osiguranje 2023/2024, koji se izrađuje u PDF formatu te ne smije biti duži od 100 stranica.

U odnosu na tako propisane kriterije za odabir ponude, žalbeno tijelo je, postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. stavka 1. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, utvrdilo postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave iz točke 4. toga stavka (nema kriterija za odabir ponude ili ponderi nisu određeni sukladno članku 286. toga Zakona).

Naime, člankom 286. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti relativni ponder koji dodjeljuje svakom pojedinom kriteriju koji je odabran u svrhu određivanja ekonomski najpovoljnije ponude, osim kada se on utvrđuje samo na temelju cijene, dok je stavkom 2. toga članka propisano da se ponderi mogu izraziti određivanjem raspona s odgovarajućom maksimalnom razlikom, a ako ponderiranje nije moguće zbog objektivnih razloga, javni naručitelj navodi kriterije od najvažnijeg prema manje važnom.

U sklopu točke 6.9. dokumentacije o nabavi, u dijelu razrade kvalitativnog kriterija, naručitelj je kod propisivanja pojedinačnih kriterija, i to onih pod rednim brojevima 2. Analiza konkurencije, 3. Segmentacija primarne i sekundarne ciljne skupine, 4. Strategija medijskog nastupa, 5. Medijski budžet i 8. Ostvarenje ciljeva kampanje, unutar svakog od njih kod razrade dodjele bodova propisao daljnje podkriterije određivanjem raspona unutar kojega će dodjeljivati bodove, međutim, propustio je unutar tih raspona jasno definirati temeljem kojih kriterija će ponuditeljima dodijeliti pojedini broj bodova unutar tog raspona. Time naručitelj nije svakom pojedinom bodu, odnosno relativnom ponderu, odredio kriterij za njegovu dodjelu, čime je kriterij za odabir ponude propisan suprotno članku 286. ZJN 2016, a što predstavlja osobito bitnu povredu iz članka 404. stava 2. točka 4. ZJN 2016. Primjerice, u sklopu kriterija analize konkurencije, propisano je da će se za podkriterij prednosti i nedostaci komunikacije konkurenata u odnosu na HZZO ponudama dodjeljivati 0 - 5 bodova. Međutim, nije propisano, definirano, u kojem slučaju će ponuda u odnosu na taj podkriterij dobiti 1, kada 2, 3 ili 4 boda. Na taj način je omogućeno naručitelju, da prilikom ocjenjivanja i bodovanja ponude u tom dijelu, protivno načelima transparentnosti i jednakog tretmana, prema svojoj arbitrarnoj ocjeni ponudama dodjeljuje bodove unutar propisanog raspona, što u konkretnom slučaju posljedično dovodi i do nemogućnosti adekvatne provjere zakonitosti njegovog postupanja u žalbenom postupku. Ovdje je važno napomenuti da navedeni propust naručitelj nije napravio u odnosu na sve kriterije odabira

pa tako npr. za kriterij odabira pod rednim brojem 6. i 7. Prilikom propisivanja kriterija za odabir ponude naručitelj treba postupati u skladu s odredbama Odjeljka C Kriteriji za odabir ponude, Pododjeljak 1. - Kriteriji za odabir ponude ZJN 2016, vodeći računa da postupa i u skladu s načelima javne nabave, posebno da propiše kriterije u odnosu na koje će se omogućiti da njegova ocjena i bodovanje ponuda bude transparentno, što u dijelu kvalitativnog kriterija, pod rednim brojevima 2., 3., 4., 5. i 8. nije slučaj.

Zbog utvrđene osobito bitne povrede postupka javne nabave, nije svrhovito ocjenjivati žalbene navode koji se odnose na bodovanje odabrane i ponude žalitelja prema kriterijima 2., 3., 4., 5. i 8. kvalitativnog kriterija. Međutim, naručitelj nije nezakonito postupio prilikom propisivanja odredaba dokumentacije koje se odnose na kriterije rednog broja 6. i 7. kvalitativnog kriterija, stoga žalbeni navodi koji se tiču bodovanja ponuda u tom dijelu mogu biti predmetom ocjene ovog žalbenog tijela.

Žalitelj u žalbi citira odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču jednog od podkriterija, brand ambasadori, navodeći da odabrani ponuditelj predlaže 4 influencera uz investiciju 28.000,00 kuna gdje navodi da tim prijedlogom može dosegnuti preko 300.000 ljudi unutar ciljne skupine HZZO-a. Ukazuje da žalitelj predlaže 6 influencera bez financijskih ulaganja te da navodi doseg od 500.000 ljudi unutar ciljne skupine HZZO-a. Ističe da su prema ovom kriteriju svakom od ponuditelja dodijeljena maksimalna 4 boda iako je sam zahtjev naručitelja odredio gubitak po jednog boda u slučaju da nekom od ponuditelja nedostaje jedan od traženih elemenata kriterija. Žalitelj smatra da ako je već naručitelj odredio gubitak po jednog boda ako nije ispunjen jedan od uvjeta, kako je onda moguće da kod uvjeta koji se tiče financijske neznatnosti odabrani ponuditelj navodi da za ispunjenje tog uvjeta treba izdvojiti 28.000,00 kuna, dok žalitelj navodi da za taj uvjet nema financijskog ulaganja, jedan i drugi ponuditelj imaju istu ocjenu, odnosno da su dobili isti broj bodova. Mišljenje je žalitelja da u ovom slučaju, kada on nudi uslugu bez naknade, a odabrani ponuditelj za iznos od 28.000,00 kuna, da je ponudi odabranog ponuditelja morao biti dodijeljen manji broj bodova nego njegovoj.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalitelj neopravdano upućuje na okolnost da nije naveo cijenu za brand ambasadore, s obzirom na to da je jasno da te osobe naplaćuju svoje usluge. Smatra da je impliciranje na naručiteljevo nepoznavanje pojma financijske neznatnosti paušalno i maliciozno te je jasna namjera za odugovlačenjem žalbenog postupka i sprječavanjem finalizacije javne nabave. Naručitelj nadalje navodi da je iz samog pojašnjenja bodovanja jasno da su oba ponuditelja ostvarila maksimalan broj bodova, jer su svi traženi zahtjevi bili ispunjeni. Kao jedan od uvjeta, navedeno je i to da prijedlog brand ambasadora bude financijski neznatan. Radi pojašnjenja zahtjeva financijski neznatnih ulaganja, naručitelj napominje da su to ona ulaganja čiji je relativni udio neznatan u pogledu ukupne procijenjene vrijednosti javne nabave, a koja je u ovom slučaju 517.618,95 eura bez PDV-a. Uz to, naručitelj dodatno ustraje u tome da je ovaj navod paušalan, jer je žalitelj mogao postaviti pitanje u pogledu zahtjeva financijski neznatnog ulaganja u sklopu prethodnog savjetovanja ili u fazi objave dokumentacije o nabavi. Budući da takvo pitanje nije postavljeno, može se pretpostaviti da je žalitelju jasno što je predmetni zahtjev podrazumijevao. U pogledu samog prijedloga žalitelja, naručitelj ističe da žalitelj nije pojasnio na koji način će osigurati da nema nikakvog dodatnog troška za naručitelja, s obzirom na to da su predloženi brand ambasadori poznate osobe (tzv. influenceri) čije su cijene angažmana javno dostupne. S druge strane, odabrani ponuditelj je u svom prijedlogu kao dodatni trošak brand ambasadora procijenio na iznos od 3.700,00 eura (28.000,00 kuna) bez PDV-a, odnosno 0,72% ukupne vrijednosti procijenjene nabave. Budući da ulaganje predstavlja manje od 1% ukupne procijenjene vrijednosti nabave, naručitelj ističe da je ulaganje ocijenjen kao financijski neznatno.

U dijelu ovog rješenja citirane su odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču podkriterija brand ambasadori, načina na koji je propisano bodovanje te koji su posebni zahtjevi toga kriterija. Uvidom u sadržaj pravitka zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, koji sadrži analitički prikaz dodjeljivanja bodova objema ponudama prema kvalitativnom kriteriju, utvrđeno je da dokument sadrži sljedeće obrazloženje naručitelja glede bodovanja ponuda za podkriterij brand ambasadora. U odnosu na ponudu odabranog ponuditelja naručitelj je naveo sljedeće: „Predloženi brand ambasadori ne zahtijevaju značajna financijska ulaganja, relevantni su za promociju dopunskog osiguranja, imaju veliki učinak na primarnu i sekundarnu ciljnu skupinu i imaju velik učinak na ostvarenje ciljeva kampanje; 4 boda prema kriteriju.“. Što se tiče žaliteljeve ponude, naručitelj je dodjelu bodova obrazložio na sljedeći način: „Predloženi brand ambasadori ne zahtijevaju značajna financijska ulaganja, relevantni su za promociju dopunskog osiguranja, imaju veliki učinak na primarnu i sekundarnu ciljnu skupinu i imaju velik učinak na ostvarenje ciljeva kampanje; 4 boda prema kriteriju.“

Žalitelj je dakle mišljenja da je ponuda odabranog ponuditelja trebala dobiti 3, a ne 4 boda, jer nije udovoljila zahtjevu da je iznos koji otpada na angažiranje brand ambasadora financijski neznatan. Pri tome uspoređuje podatke iz svoje ponude, odnosno činjenicu da je naveo da će brand ambasadore angažirati bez naknade. Među strankama je nesporno da je odabrani ponuditelj na ime angažmana brand ambasadora naveo iznos od 3.700,00 eura. Žalbeno tijelo ocjenjuje da je pravilno postupio naručitelj tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda kada je ocijenio da iznos od 3.700,00 eura, koji nosi udio od manje od 1% procijenjene vrijednosti nabave ovog postupka, predstavlja financijski neznatan prijedlog te je shodno tome odabranoj ponudi dodijelio maksimalan broj bodova. Pri tome se ne može prihvatiti argumentacija žalitelja da zbog toga što on nudi uslugu bez naknade, da je stoga odabrana ponuda trebala biti penalizirana dodjeljivanjem jednog boda manje od maksimuma, jer uvjet dokumentacije o nabavi nije bio da se brand ambasadori nude bez naknade već da je trošak financijski neznatan. Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocijenjen neosnovanim.

Žalitelj dalje u žalbi citira odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču podkriterija kreativna upotreba medija te navodi da odabrani ponuditelj predlaže sudjelovanje na Festivalu zdravlja u Zagrebu koji možda i može biti financijski neznatan, ali održavanje manifestacije u Zagrebu je lokalnog karaktera, dok je HZZO dopunsko osiguranje kampanja nacionalnog značaja, a predloženi PR za govornika ili reportaža će imati jedino utjecaj na imidž HZZO-a kao brand-a, a ne kampanje za dopunsko osiguranje s obzirom da bi HZZO bio samo jedan od sudionika događaja. Drugi prijedlog odabranog ponuditelja, Tjedan zdravlja, organizacija vlastite manifestacije HZZO-a u trajanju od tjedan dana. Po mišljenju žalitelja, ovaj prijedlog nije financijski neznatan, već bi za sve navedeno investicija za HZZO bila znatna s obzirom na trajanje manifestacije, uz troškove drugih sudionika, itd. Događanje je također lokalnog karaktera te bi PR sadržaj koji bi se plasirao opet bio vezan uz image HZZO-a. Nadalje, žalitelj ističe da odabrani ponuditelj predlaže otvaranje TikTok profila što nije financijski neznatno ako će se angažirati TikTok influenceri, dok s druge strane otvaranje TikTok profila HZZO-a neće osigurati povećanje novih korisnika mlađih dobnih skupina bez investicije u TikTok influencere. Zato što je otvaranje i stvaranje baze korisnika proces koji traje, a oglašavanje na TikToku nije moguće u Hrvatskoj, te se sukladno tome ne mogu ni postavljati oglasne kampanje kojima se može širiti publika i osigurati povećanje novih korisnika mlađih dobnih skupina. Obzirom na gore navedeno, žalitelj smatra da TikTok profil bez baze korisnika nema smisla te ima minimalan doseg potencijalnih korisnika HZZO dopunskog osiguranja. Prema dostupnim istraživanjima mladi na TikToku prate trendove i isključivo TikTok platforma služi im kao

entertainment app. Žalitelj ukazuje da on s druge strane predlaže kod kreativne upotrebe medija kampanje nacionalnog dosega uz neznatna financijska ulaganja. Zaključno navodi da je odabrani ponuditelj dobio maksimalan broj bodova iako prijedlozi nisu financijski neznatni, nemaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu te nemaju direktan i značajan učinak kampanje zbog prijedloga koji nisu nacionalnog dosega.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalitelj neosnovano tvrdi da sudjelovanje na Festivalu zdravlja u Zagrebu neće imati nacionalni značaj i da neće imati utjecaj na kampanju za dopunsko osiguranje, jer je naručitelj jedan od sudionika. Uz to, netočno je da bi PR sadržaj proizašao iz organizacije vlastite manifestacije naručitelja imao lokalni karakter. Također, naručitelj navodi da je razvidno da žalitelj ne pokazuje razumijevanje osnovnog cilja ovog kriterija, a što proizlazi i iz pitanja koje je postavljeno na prethodnom savjetovanju. Tom prilikom, ukazuje naručitelj, žalitelj je pitao naručitelja pojašnjenje što se na primjerima iz prakse podrazumijeva pod financijski neznatnim rješenjima koje generiraju dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja. Naručitelj je već prilikom prethodnog savjetovanja, u svom odgovoru objavljenom 25. siječnja 2023. godine, odgovorio da kreativna upotreba medija podrazumijeva prijedloge koji nisu klasične kampanje i ne oslanjaju se na zakup medijskog prostora. U tom pogledu, radi se o izdvojenim idejama/prijedlozima koji ne zahtijevaju ulaganja na razini klasičnih kampanja a koji privlače pozornost i osiguravaju pokrivenost u masovnim medijima te će tako naručitelj ostvariti besplatni PR, odnosno generirati dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja u zakup medija.

Naručitelj ističe da su, sukladno njegovoj analizi, oba ponuditelja ispunila uvjet pružanja prijedloga koji nisu klasične kampanje te se ne oslanjaju na zakup medijskog prostora s obzirom na to da se radi o izdvojenim idejama/prijedlozima koje ne zahtijevaju ulaganja na razini klasičnih kampanja. Također, prijedlozi oba ponuditelja ispunili su uvjet privlačenja pozornosti i osiguranja pokrivenosti u masovnim medijima i na taj način ostvarivanja besplatnog PR-a za naručitelja odnosno generiranje dodatne oglašivačke vrijednosti bez direktnih financijskih ulaganja u zakup medija. Odabrani ponuditelj je u pogledu prijedloga predložio i sudjelovanje na događaju u Zagrebu. Budući da se radi o Festivalu zdravlja biti će osigurana besplatna pokrivenost tog događaja u masovnim medijima odnosno doseg do čitave ciljne skupine u Republici Hrvatskoj bez direktnih financijskih ulaganja u zakup medija. U tom pogledu, naručitelj naglašava da je osnovni zahtjev ovog kvalitativnog kriterija da prijedlozi imaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu (radno aktivni građani starosti od 18-55 godina), a ne na izdvojene segmente primarne ciljne skupine kako to navodi žalitelj. Bez obzira na navode žalitelja, naručiteljeva analiza pokazuje da su oba ponuditelja ispunila taj zahtjev. Što se tiče direktnog i značajnog učinka na ostvarenje svih ciljeva kampanje (zadržavanje leaderske pozicije, povećanje udjela novih korisnika mladih dobnih skupina, jačanje svijesti građana o potrebi dopunskog zdravstvenog osiguranja, povećanje interesa za ugovaranjem polica, povećanje broja ugovorenih polica), naručitelj navodi da predmetni programi ispunjavaju i te ciljeve, a ne samo povećanje udjela novih korisnika mlađih dobnih skupina kako to navodi žalitelj. Naručitelj zaključno navodi da u skladu sa svim naprijed iznesenim, nedvojbeno proizlazi da su i žalitelj i odabrani ponuditelj ispunili sve zahtjeve predmetnog kriterija te su stoga njihove ponude bodovane s maksimalnim brojem bodova.

Odredbe dokumentacije o nabavi koje se tiču podkriterija kreativne upotrebe medija, načina na koji je propisano bodovanje te koji su posebni zahtjevi toga kriterija, već su citirani u rješenju. Uvidom u sadržaj privitka zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, koji sadrži analitički prikaz dodjeljivanja bodova objema ponudama prema kvalitativnom kriteriju, utvrđeno je da dokument sadrži sljedeće obrazloženje naručitelja glede bodovanja ponuda za podkriterij kreativne upotrebe medija. U odnosu na ponudu odabranog

ponuditelja naručitelj je naveo sljedeće: „Prijedlozi kreativne upotrebe medija ne zahtijevaju značajna financijska ulaganja, imaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu, imaju direktan i značajan učinak na ostvarenje ciljeva kampanje te generiraju dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja, 4 boda prema kriteriju.“. Što se tiče žaliteljeve ponude, naručitelj je dodjelu bodova obrazložio na sljedeći način: „Prijedlozi kreativne upotrebe medija ne zahtijevaju značajna financijska ulaganja, imaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu, imaju direktan i značajan učinak na ostvarenje ciljeva kampanje te generiraju dodatnu oglašivačku vrijednost bez direktnih financijskih ulaganja, 4 boda prema kriteriju.“.

Niti u dijelu pregleda i ocjene ponude odabranog ponuditelja, točnije bodovanja njegove ponude prema kriteriju kreativne upotrebe medija, žalbeno tijelo ne nalazi nepravilnosti u postupanju naručitelja. Ocjena je žalbenog tijela da žalitelj prilikom upućivanja na dijelove dokumenta iz ponude odabranog ponuditelja sastavljenog u svrhu bodovanja ponude prema kvalitativnom kriteriju samo iznosi svoje subjektivne dojmove o prijedlozima odabranog ponuditelja, navodeći da prijedlozi nisu financijski neznatni, da nemaju direktan i značajan učinak na primarnu ciljnu skupinu te da nemaju direktan i značajan učinak na ostvarenje ciljeva kampanje. Naručitelj u odgovoru na žalbu dodatno obrazlaže zašto je ponudi odabranog ponuditelja dodijelio maksimalan broj bodova prema kriteriju kreativne upotrebe medija, pozivajući se na njegove prijedloge kojima će ostvariti zadane ciljeve. Stoga, s obzirom da žalbeno tijelo ne nalazi nezakonitosti u postupanju naručitelja u ovom dijelu, žalbeni je navod ocijenjen neosnovanim.

S obzirom na utvrđenu osobito bitnu povredu postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. točke 4. ZJN 2016 koja nikakvim naknadnim postupkom naručitelja ne može biti ispravljena u ovoj fazi postupka javne nabave, ovo tijelo temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 poništava odluku o odabiru i postupak javne nabave u cijelosti. Slijedom svega navedenog odlučeno je kao u točkama 1. i 2. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 3.338,80 eura/25.156,19 kuna, na ime plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka i troška sastava žalbe po opunomoćeniku odvjetniku.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016. propisuje da 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. Stavak 3. tog članka propisuje da je stranka, na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Prema odredbi članka 3. stavka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave propisano je da Državna komisija odlučuje o naknadi troškova žalbenog postupka i drugim zahtjevima koje su ovlaštene postaviti stranke u žalbenim postupcima, te da u tim postupcima vrijednost predmeta nije procjenjiva te se stoga određuje sukladno Tbr. 20. t. 1. i Tbr. 22. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 142/12, 103/14, 118/14, 107/15, 37/22, 126/22).

Kako je žalba kojom je traženo poništenje odluke o odabiru osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka te mu sukladno članku 431. stavku 6. ZJN 2016 i Tbr. 20. t. 1. i Tbr. 22. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika, pripada pravo na trošak u iznosu od ukupno 3.338,80 eura/25.156,19 kuna i to 3.235,12 eura/24.375,01 kuna na ime plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka te 106,68 eura/781,18 kuna, koji iznos je tražio na ime sastava žalbe po opunomoćeniku odvjetniku.

Slijedom navedenog, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 3. izreke ovog rješenja.

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.

PREDSJEDNICA

Maja Kuhar

