



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

**KLASA: UP/II-034-02/23-01/662
URBROJ: 354-02/13-24-5
Zagreb, 19. siječanj 2024.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice, te Danijele Antolković i Jasnice Lozo, članica, povodom žalbe žalitelja Europapier Adria d.o.o., Sesvete, OIB: 01913481578, kojeg zastupa opunomoćenik Tonči Ravlić, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Ravlić & Partneri d.o.o., Zagreb, OIB: 81883811256, na sadržaj dokumentacije o nabavi, broj objave: 2023/S 0F2-0049857, predmet nabave: papir za tisak, ispis i kopiranje za potrebe HZMO-a, naručitelja Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb, OIB: 84397956623, 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 stavka 2. troškovnika u dijelu koji se odnosi na tehničke karakteristike debljine i vlažnosti papira, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0049857, predmet nabave: papir za tisak, ispis i kopiranje za potrebe HZMO-a, naručitelja Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Europapier Adria d.o.o., Sesvete troškove žalbenog postupka u iznosu od 2.570,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Zagreb objavio je 27. studenog 2023. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2023/S 0F2-0049857, predmet nabave: papir za tisak, ispis i kopiranje za potrebe HZMO-a. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju cijene (90 bodova) i roka isporuke (10 bodova).

Na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu žalbu je ovome tijelu 7. prosinca 2023., po opunomoćeniku Tončiju Ravliću, odvjetniku iz Odvjetničkog društva Ravlić & Partneri d.o.o., Zagreb, izjavio žalitelj Europapier Adria d.o.o., Sesvete. Žalitelj u žalbi osporava

zakonitost pojedinih odredbi dokumentacije o nabavi, predlaže usvojiti žalbu i poništiti sporni dio dokumentacije o nabavi koji je zahvaćen nezakonitošću odnosno stavku 2. troškovnika koja se odnosi na tehničke karakteristike debljine i vlažnosti traženog papira, uz naknadu žalbenog troška.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu i zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava zakonitost propisanih tehničkih karakteristika iz stavke 2. troškovnika u odnosu na debljinu i vlažnost papira, za koje smatra da su protivne odredbama članka 205. stavak 2., 206. stavak 2. i 210. stavak 2. ZJN 2016.

U pogledu debljine papira žalitelj u žalbi navodi da traženoj tehničkoj karakteristici može udovoljiti samo jedan proizvođač (The Navigator Company) i to samo jedna vrsta njegovog papira (Navigator). Jedino taj papir, navodi žalitelj, ima traženu debljinu unutar određenog raspona od 106 do 114 μm . Svi ostali papiri na tržištu ne udovoljavaju traženim karakteristikama za debljinu, odnosno svi ostali papiri prelaze minimum ili maksimum dopuštene debljine uvažavajući određena odstupanja. Navedeno proizlazi iz tehničkih karakteristika papira renomiranih proizvođača koji su dostupni na tržištu, a čije tehničke listove žalitelj dostavlja u prilogu žalbe. Uz to, žalitelj navodi da je izradio tablični prikaz radi lakšeg praćenja i usporedbe tražene tehničke karakteristike debljine (s naznačenim minimumom i maksimumom) u odnosu na karakteristike drugih papira na tržištu, koji također dostavlja u žalbenom postupku.

U pogledu vlažnosti papira žalitelj zaključno u žalbi navodi da pretpostavlja da je naručitelj napravio grešku u pisanju. Naime, tražena je tehnička karakteristika 4,0% +/- 0,5%, iako je naručitelj pretpostavljeno tehničku karakteristiku vlažnosti planirao odrediti kao 4,0% +/- 0,5 (dakle, fiksnih 0,5, a ne 0,5%). Ako pretpostavka žalitelja o grešci u pisanju nije točna, navodi žalitelj, onda niti jedan papir na tržištu ne odgovara traženim karakteristikama. Ako je pretpostavka žalitelja točna, toj karakteristici vlažnosti papira može udovoljiti samo jedan proizvođač (spomenuti The Navigator Company) te njegove vrste papira Navigator, Pioneer i Nano Premium. Jedino papiri proizvođača The Navigator Company imaju vlažnost unutar određenog raspona od 3,5% - 4,5%. Svi ostali papiri na tržištu, navodi žalitelj, ne udovoljavaju traženim karakteristikama za vlažnost, odnosno svi ostali papiri prelaze minimum ili maksimum dopuštene vlažnosti, uvažavajući određena odstupanja. Navedeno proizlazi iz tehničkih karakteristika papira koji se prodaju na hrvatskom tržištu, a čije tehničke listove žalitelj dostavlja u prilogu žalbe. Žalitelj navodi da je i za ovu tehničku karakteristiku izradio tablični prikaz radi lakšeg praćenja i usporedbe tražene tehničke karakteristike (s naznačenim minimumom i maksimumom) u odnosu na karakteristike papira na tržištu.

Žalitelj ovdje ukazuje na činjenicu da je naručitelj određujući tehničke karakteristike papira za stavku 1. troškovnika za 54.000 omota propisao tehničke karakteristike kojima udovoljava veliki broj papira istih i različitih proizvođača, dok je, s druge strane, određujući predmet nabave pod stavkom 2. troškovnika gdje se traži (samo) 1.500 omota bitno

izmijenio tražene tehničke karakteristike na način da samo jedan proizvođač udovoljava tehničkim karakteristikama traženog papira. Žalitelj ističe da je posljedica ovakvog određivanja tehničke karakteristike isključivanje velikog broja ponuditelja te narušavanje tržišnog natjecanja jer se pogoduje navedenom gospodarskom subjektu i distributeru koji nudi papir marke Navigator, a za što ne postoji opravdanje. Žalitelj se poziva na praksu Državne komisije i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske da je dokumentacija o nabavi nezakonita ako opis predmeta nabave i tehničke specifikacije nisu sukladne zakonskim propisima prema kojima tehničke specifikacije moraju svim gospodarskim subjektima omogućiti jednak pristup postupku javne nabave odnosno ako tehničke karakteristike posjeduje samo jedan proizvođač (rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/17-01/498 te KLASA: UP/II-034-02/18-01/512 odnosno presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. broj UsII-250/21-8).

U odgovoru na žalbu naručitelj ukratko navodi da je postupio sukladno člancima 205. i 206. ZJN 2016. Sporne tehničke karakteristike nisu definirane na način da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu, već se radi o potrebama naručitelja za papirom koji koristi dugi niz godina. Smatra da je pravo naručitelja da definira predmet nabave u skladu sa svojim potrebama te u tom smislu ukazuje na rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/22-01/551. Žalitelj nije dokazao pogodovanje i povredu načela tržišnog natjecanja te nije sa sigurnošću utvrdio da na tržištu nema drugih proizvođača traženog papira koji ispunjavaju propisane uvjete, već dostavlja tehničke listove najpoznatijih proizvođača.

Očitujući se na odgovor naručitelja na žalbu žalitelj u bitnome navodi da s obzirom na to da naručitelj negira da bi se radilo o grešci u pisanju oko naznake vlažnosti, žalitelj dostavlja novi tablični prikaz iz čijeg pregleda je, kako navodi, jasno da niti jedan od renomiranih proizvođača ne udovoljava traženoj karakteristici za vlažnost, odnosno niti jedan ne odgovara svim traženim karakteristikama. Također napominje da potrebe naručitelja ne mogu imati prednost pred odredbama ZJN 2016.

U svrhu rješavanja žalbenog navoda, utvrđeno je sljedeće činjenično stanje.

U stavci 2. troškovnika naručitelj je tražio papir za jednostrani i dvostrani ispis i kopiranje, A4, 80 g/m², omot od 500/1 papira, boja bijela, za stroj za masovnu produkciju dokumenata, propisujući kao jedne od tehničkih karakteristika papira debljinu i vlažnost. Sporne tehničke karakteristike glase:

- debljina: ISO 534 (HRN EN ISO 534:2012): 110 μ m, \pm 4 μ m

- vlažnost: ISO 287 (HRN EN ISO 287:2018): 4,0 %, \pm 0,5%.

Pregledom ostalih stavki troškovnika utvrđeno je da je naručitelj u stavci 1., gdje je tražio papir za jednostrani i dvostrani ispis i kopiranje, A4, 80 g/m², omot od 500/1 papira, boja bijela, za fotokopirne uređaje, laserske i inkjet pisače, postavio drugačiji zahtjev za debljinom papira na način da je tražio: „debljina: ISO 534 (HRN EN ISO 534:2012): 97 - 112 μ m“. Isto je učinio i u stavci 5. za papir za jednostrani i dvostrani ispis i kopiranje A3, 80 g/m², omot od 500/1 papira, boja bijela, za fotokopirne uređaje, laserske i inkjet pisače, tražeći debljinu ISO 534 (HRN EN ISO 534:2012): 97 - 112 μ m.

U žalbenom postupku žalitelj je u prilog svojih navoda kao dokazni materijal dostavio tehničke listove sljedećih proizvođača:

- Mondi, za dvije vrste A4 papira - IQ Premium i Maestro Extra, gdje je razvidno da za obje vrste papira za težinu 80 g/m² debljina (μ m) iznosi 107 \pm 3; vlaga (%) iznosi 5.0 \pm .5;

- Fedrigoni, za papir Copy 1 class, gdje je razvidno da za papir težine 80 g/m² debljina (μ m) iznosi 103 (min. 98, maks. 108); vlaga (%) iznosi 4,5 (min. 4,2, maks. 4,8);

- Sylvamo, za dvije vrste papira - HP Premium i Rey Superior, gdje je razvidno da je za obje vrste papira debljina (μ m) 113 \pm 3; vlaga (%) iznosi 4,4 \pm 0,6;

- MM KWYDZIN, za papir MMnexo Excellent gdje je razvidno da je debljina papira (μm) 112 ± 3 ; vlaga (%) iznosi 3,5 do 5,0;

- The Navigator Company, za tri vrste papira Nano Premium, Pioneer i Navigator, gdje je razvidno da je debljina papira (μm) za Nano Premium i Pioneer 108 (tipične vrijednosti su 104 i 112), a za Navigator 110 (tipične vrijednosti su 106 i 114); vlaga (%) iznosi 4,0 (tipične vrijednosti su 3,5 i 4,5).

Nadalje, žalitelj je tijekom žalbenog postupka dostavio dva dokumenta na kojima se (na svakom) nalaze dvije tablice (jedna za debljinu, a druga za vlažnost papira) s rasponima minimalne i maksimalne vrijednosti po tehničkim specifikacijama iz troškovnika, za prethodno navedene proizvođače. Prvi dokument dostavio je uz žalbu, a kako sam žalitelj navodi, izradio ga je uz pretpostavku da je naručitelj omaškom tražio vlažnost 4,0 %, $\pm 0,5\%$, odnosno da mu je namjera bila tražiti vlažnost 4,0%, $\pm 0,5$ (bez %). Drugi dokument žalitelj je izradio kasnije tijekom žalbenog postupka nakon što je, tumačeći tako odgovor naručitelja na žalbu, zaključio da se ne radi o omašci u pisanju te da je namjera naručitelja bila tražiti vlažnost papira upravo onako kako je i naveo u troškovniku (4,0 %, $\pm 0,5\%$). Stoga se navedena dva dokumenta razlikuju u dijelu tablica s tehničkim karakteristikama vlažnosti papira, dok su tablice koje se odnose na debljinu papira istog sadržaja u oba dokumenta. Nadalje, a u odnosu na ta dva dokumenta, iz tablica koje se odnose na *debljinu papira*, razvidno je da vrijednosti svih vrsta papira svih prethodno navedenih proizvođača prelaze minimum ili maksimum dopuštene debljine, uvažavajući određena odstupanja, osim vrijednosti papira Navigator proizvođača The Navigator Company koje iznose upravo 110 (tipične vrijednosti 106 i 114). Iz tablica koje se odnose na *vlažnost papira*, iz tablice u prvom dokumentu razvidno je da predmetnoj tehničkoj karakteristici udovoljava samo jedan proizvođač (The Navigator Company), i to sa sve tri vrste papira (Navigator, Pioneer i Nano Premium), dok je iz tablice u drugom dokumentu razvidno da niti jedan papir niti jednog spomenutog proizvođača ne udovoljava zahtjevu naručitelja.

Među strankama je, dakle, sporno je li naručitelj u stavci 2. troškovnika zakonito propisao tehničke karakteristike debljine i vlažnosti papira odnosno jesu li iste tehničke karakteristike propisane na način da pogoduju određenom gospodarskom subjektu, da ne omogućuju gospodarskim subjektima jednak pristup postupku javne nabave i da imaju učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju.

U konkretnom slučaju na opisano činjenično stanje primjenjive su sljedeće odredbe ZJN 2016:

- članak 4. stavak 1., prema kojem je naručitelj u primjeni ovoga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti;

- članak 205. stavci 1. i 2., kojima je propisano da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio, kao i da opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu;

- članak 206. stavak 2., kojim je propisano da tehničke specifikacije moraju svim gospodarskim subjektima omogućiti jednak pristup postupku javne nabave i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju;

- članak 403. stavak 2., koji propisuje da je žalitelj obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi, te stavak 3. kojim je propisano da je naručitelj obvezan

dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Na temelju opisanog činjeničnog stanja, a primjenom citiranih zakonskih odredbi, ovo tijelo je utvrdilo sljedeće.

U odnosu na osporavanu tehničku karakteristiku debljine papira, predmetnu dokumentaciju o nabavi potrebno je tumačiti kao cjelinu. Pri tome je potrebno napomenuti da je naručitelj u stavci 2. troškovnika tražio debljinu predmetnog papira od 110 μm , \pm 4 μm . U stavkama 1. i 5. troškovnika naručitelj je zahtjev za debljinom postavio drugačije, u rasponu od 97 do 112 μm . Iz opisanog načina definiranja tehničke karakteristike debljine papira u stavci 2. troškovnika u odnosu na, primjerice, stavke 1. i 5., te iz očitovanja naručitelja na žalbu u kojem isti (unatoč tome što žalitelj dostavlja tablične prikaze i tehničke listove iz kojih je vidljivo da samo jedan proizvod ima traženu ciljanu vrijednost) ne navodi da će u spornoj stavci prihvatiti ponuđene papire u rasponu ciljanih vrijednosti (kao što bi to proizašlo iz stavki 1. i 5. troškovnika), proizlazi da je naručitelj u spornoj stavci 2. troškovnika tražio jednu ciljanu vrijednost, dok je u stavkama 1. i 5. troškovnika propisao prihvatljivi raspon ciljanih vrijednosti. Dakle, iz navedenog proizlazi zaključak da naručitelj u spornoj stavci 2. neće prihvatiti papir čija je ciljana vrijednost karakteristike debljine papira unutar nekog raspona ciljanih vrijednosti, već samo papir koji ispunjava ciljanu vrijednost 110 μm . Naime, naručitelj u odgovoru na žalbu, iako generalno negira nezakonito postupanje, ipak navodi da ima pravo definirati predmet nabave sukladno svojim potrebama jer se radi o potrebama naručitelja za papirom koji koristi godinama. Dakle, naručitelj u suštini ne otklanja prigovor žalitelja da je tehnička specifikacija u spornoj stavci definirana na način da upućuje na proizvod jednog proizvođača na tržištu (Navigator) jer taj papir koristi već godinama i smatra da na to bespogovorno ima pravo. Točno je da je naručitelj slobodan predmet nabave opisati sukladno svojim potrebama, međutim, takva sloboda nije apsolutna, već je ograničena načelima javne nabave odnosno odredbama ZJN 2016. Naručitelj isto tako navodi kako žalitelj nije utvrdio da na tržištu nema drugih proizvođača traženog papira koji ispunjavaju propisane uvjete, već dostavlja tehničke listove najpoznatijih (renomiranih) proizvođača, međutim, naručitelj istovremeno ne dostavlja nikakve dokaze da na tržištu postoji barem još jedan proizvođač koji može udovoljiti zahtjevu naručitelja za debljinom papira. S druge strane, žalitelj je, prema ocjeni ovoga tijela, dostavljenim dokaznim materijalom dokazao pogodovanje određenom gospodarskom subjektu i povredu načela tržišnog natjecanja.

U odnosu na osporavanu tehničku karakteristiku vlažnosti papira, utvrđeno je da žalitelj u žalbi polazi od pretpostavke da je naručitelj napravio omašku u pisanju tehničke karakteristike i da mu je namjera bila odrediti vlažnost papira kao 4,0% \pm 0,5 (dakle, bez %). Međutim, naručitelj u odgovoru na žalbu nije naveo da se radilo o omašci u pisanju, iz čega žalitelj izvlači zaključak da je namjera naručitelja bila upravo tražiti onako kako je i naveo u troškovniku (4,0 %, \pm 0,5 %) pa dostavlja dokaz iz kojeg je razvidno da u slučaju tražene vlažnosti papira od 4,0 %, \pm 0,5% tom zahtjevu naručitelja niti jedan proizvođač ne može udovoljiti. Naručitelj ne dostavlja protudokaze kojima bi pobio dokazni materijal žalitelja i predmetni žalbeni navod. S obzirom na sve navedeno, ne može se otkloniti prigovor žalitelja da sporna tehnička specifikacija ima učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju.

Naručitelj se poziva na rješenje ovoga tijela KLASA: UP/II-034-02/22-01/551, međutim, isto nije primjenjivo u konkretnom slučaju jer se radilo o drugačijem činjeničnom stanju. Naime, u tom žalbenom predmetu utvrđeno je da proizvođači The Navigator Company i Mondi sa svojim proizvodima udovoljavaju traženim tehničkim specifikacijama (koje su različite od onih u ovom žalbenom postupku), a ujedno je i iz samog žalbenog

navoda proizlazilo kao nesporno da tražene tehničke specifikacije mogu zadovoljiti minimalno dva proizvođača.

Slijedom svega navedenog, žalbeni navodi su ocijenjeni kao osnovani.

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.

Slijedom svega naprijed navedenog, temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno odredbama članka 419. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 2.570,00 eura, na ime plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka te troška sastavljanja žalbe po 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.

S obzirom na to da je žalba osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka pa je žalitelju priznat trošak na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura, na temelju članka 430. a stavka 1. točke 1. ZJN 2016, kao i 1.250,00 eura na ime odvjetničke nagrade, sukladno Tbr. 25.2, Tbr. 46. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23).

S obzirom na navedeno, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

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

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

PREDSJEDNICA

Maja Kuhar

