



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

**KLASA: UP/II-034-02/24-01/10  
URBROJ: 354-02/8-24-5  
Zagreb, 31. siječnja 2024.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Karmele Dešković i Zvonimira Jukića, članova, povodom žalbe žalitelja Akter-Public d.o.o., Zagreb, OIB: 60260099259, zastupanog po opunomoćeniku Zoranu Špoljariću, odvjetniku u Zagrebu, izjavljenoj u odnosu na postupak javnog otvaranja ponuda u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2023/S 0F2-0050077, predmet nabave: nabava usluga 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. Odbija se prijedlog žalitelja Akter-Public d.o.o., Zagreb za održavanjem usmene rasprave.
2. Odbija se žalba žalitelja Akter-Public d.o.o., Zagreb kao neosnovana.
3. Odbija se zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

**O b r a z l o Ź e n j e**

Naručitelj Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, objavio je 30. studenoga 2023. 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 dvije godine, broj objave: 2023/S 0F2-0050077, predmet nabave: nabava usluga marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, po kriterijima cijene na pojedinačnim medijima u omjeru 64%, agencijske provizije u omjeru 3% te kvalitativnog kriterija u omjeru 33%.

U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je u roku za dostavu, 28. prosinca 2023. godine, zaprimio dvije ponude, nakon čega je proveo postupak javnog otvaranja ponuda i o njemu izradio zapisnik.

Na postupak javnog otvaranja ponuda urednu žalbu je 7. siječnja 2024. 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 postupanja naručitelja tijekom i nakon provedenog postupka javnog otvaranja ponuda, dok žalbenim zahtjevom traži da se ponište odluke naručitelja koje je objavio u EOJN RH dana 28. prosinca 2023. godine te da mu se naknade troškovi nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnom osporava žalbene navode žalitelja te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Tijekom postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, zapisnika o javnom otvaranju ponuda te ostalih dokaza.

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

Žalba žalitelja je neosnovana.

Žalitelj u žalbi predlaže zakazati usmenu raspravu, pri čemu ne obrazlaže razlog zbog kojega ju predlaže održati niti koje dokaze treba provesti.

Člankom 427. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da stranke mogu predložiti održavanje usmene rasprave i obrazložiti razloge zbog kojih raspravu predlažu, a posebno zbog razjašnjenja složenog činjeničnog stanja ili pravnog pitanja.

Razmatrajući prijedlog žalitelja, utvrđeno je da žalitelj u žalbi u bitnom osporava zakonitost postupanja naručitelja prilikom i nakon provedenog postupka javnog otvaranja ponuda. Prema ocjeni ovog tijela, ne radi se o žalbenim navodima koje je moguće i potrebno dokazivati saslušanjem stranaka žalbenog postupka te bi održavanje usmene rasprave u konkretnom slučaju bilo protivno načelu učinkovitosti, budući da se žalbeni postupak treba provesti brzo i bez odugovlačenja, uz izbjegavanje nepotrebnih radnji i troškova, onemogućavajući zlouporabu prava stranaka u postupku. Dakle, ovo je tijelo u konkretnom žalbenom postupku utvrdilo da ne postoje okolnosti koje bi stranke trebale u pogledu spornih činjenica dodatno razjasniti te u tom smislu ne postoji potreba niti bi bilo svrhovito održati usmenu raspravu pa je slijedom navedenog, na temelju citirane zakonske odredbe, odlučeno kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj proveo postupak javnog otvaranja ponuda ne pridržavajući se odredaba ZJN 2016 i Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17 i 75/20). Ističe da žalbu podnosi na dvije odluke naručitelja donesene u postupku javnog otvaranja ponuda i to: Upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, koji sadrži u privitku kovertu i bankarsku garanciju te Bilješku uz zapisnik.

Ističe da je naručitelj pravilno postupao prilikom izrade i objave zapisnika o javnom otvaranju ponuda, gdje je konstatirano da je u roku za dostavu ponuda povjerenstvu dostavljen dio ponude žalitelja koji se ne dostavlja elektroničkim putem. Međutim, ukazuje da nakon toga, kasnije istoga dana, u postupanju naručitelja dolazi do nezakonitosti i ignoriranja kogentnih zakonskih normi. Naime, ističe da naručitelj kasnije toga dana objavljuje u EOJN RH primjerak upisnika u kojem se navodi pod točkom 1. podatak koji je postojao i u ranijem upisniku od istoga datuma, tj., navodi se podatak da je dana 22. prosinca 2023. godine u 09:55:09 zaprimljen dio ponude ovdje žalitelja, ali se ujedno u isti

upisnik sada unosi i točka 2. koja bi se odnosila na navodno zaprimanje dijela ponude ponuditelja Real Grupa d.o.o. dana 27. prosinca 2023. godine u 12:31:00 te se dostavlja preslika koverta tog ponuditelja, dakle Real Grupa d.o.o. i preslika bankovne garancije izdane istom ponuditelju. Ukazuje da sama koverta ima prijemni žig naručitelja na navedeni datum ali da se iz toga ne može zaključiti da li se i što se nalazilo u toj koverti.

Nadalje žalitelj ističe da taj upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička i koji je objavljen dana 28. prosinca 2023. godine u 13:10:12 sati trpi nezakonitost i ulazi u kaznenu zonu počinjenja kaznenog djela krivotvorenja isprave iz članka 278. Kaznenog zakona, odnosno kaznenog djela krivotvorenja službene ili poslovne isprave iz članka 279. Kaznenog zakona, jer se u tom upisniku nalazi formulacija da je upravo taj, navodno prethodno zaprimljeni dio ponude subjekta Real Grupa d.o.o., predan stručnom povjerenstvu naručitelja upravo na dan 28. prosinca 2023. godine u 10,00 sati što su svojim potpisima potvrdili članovi stručnog povjerenstva. Žalitelj smatra da to ne može biti točno i istinito, jer ne mogu istog dana u isto vrijeme postojati dva različita upisnika čiji su sadržaji različiti, a koji se upisnici svojim potpisima potvrđuju vjerodostojnim po osobama koje potpisuju ta dva Upisnika.

Žalitelj dalje ukazuje da je prilog tog drugog upisnika ujedno i bilješka uz zapisnik naručitelja o otvaranju ponuda, koja je bilješka također objavljena putem EOJN RH dana 28. prosinca 2023. godine u 13:09:18 sati. Ističe da se u toj bilješci uz zapisnik o javnom otvaranju ponuda ne može pronaći nikakav pravni odnosno zakonski temelj koji bi naručitelju dao zakonsku mogućnost da nakon potpisa zapisnika o javnom otvaranju ponuda i potpisa upisnika o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, sastavi i potpiše bilo kakav novi upisnik i opravda sastav tog dokumenta nekom svojom "bilješkom uz zapisnik o javnom otvaranju ponuda". Ukazuje da Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave u svojim odredbama nije predvidio, kao što to nije predvidio niti Zakon o javnoj nabavi, da bi nakon potpisa zapisnika o javnom otvaranju ponuda kao i upisnika koji su sastavni dio tog zapisnika, bilo moguće nekakvim bilješkama uz zapisnik o javnom otvaranju ponuda kreirati bilo kakav drugi zapisnik i upisnik nakon što je već prethodno potpisan zapisnik o otvaranju ponuda i upisnik dijelova ponuda koje se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, a upravo je takvu, po mišljenju žalitelja, proizvoljnu nezakonitost naručitelj poduzeo.

Žalitelj slijedom svega navedenog ističe da su do krajnjeg roka za dostavu ponuda pristigle dvije ponude, i to ponuda ovdje žalitelja i ponuda subjekta Real Grupa d.o.o., pri čemu se zbog svega naprijed navedenog ponuda subjekta Real Grupa d.o.o. ima smatrati nepravilnom, neprikladnom odnosno neprihvatljivom, jer ne sadrži bankovnu garanciju tog ponuditelja te da stoga ponuda subjekta Real Grupa d.o.o. treba biti odbijena.

Naručitelj u odgovoru na žalbu uvodno napominje da u predmetnom postupku javne nabave nije donesena nikakva odluka - upisnik o zaprimanju ponuda već samo zapisnik o javnom otvaranju ponuda čiji je prilog upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička.

Dalje ukazuje na odredbe članka 282. ZJN 2016 kojima je propisana obveza provođenja postupka javnog otvaranja ponuda u otvorenom postupku javne nabave, što podrazumijeva, tumači naručitelj, da je zainteresirani gospodarski subjekt, u ovom slučaju žalitelj, imao pravo prisustvovati na otvaranju te bi bio upoznat sa svim okolnostima postupka otvaranja ponuda.

Naručitelj zatim iznosi kronologiju postupanja na dan kada je padao rok za dostavu ponuda, točnije 28. prosinca 2023. godine. Ističe da su do roka za dostavu ponuda pristigle dvije ponude, ponuditelja Real grupa d.o.o. i Akter-Public d.o.o.. Uz ponudu ponuditelja

Akter public dostavljen je dio ponude koji se dostavlja sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, dok uz ponudu ponuditelja Real grupa takav dio ponude nije dostavljen, iako je kao sastavni dio njegove ponude naveden u uvezu ponude. Dalje ističe da su ovlaštene predstavnici ponuditelja radi utvrđivanja navedene okolnosti kontaktirali urudžbeni odjel naručitelja iz kojeg je navedeno da je omaškom u urudžbenom odjelu dio ponude koji se dostavlja sredstvima koja nisu elektronička poslan u drugi odjel, koji ne provodi postupke javne nabave, stoga nije zapisan u upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koji nisu elektronička. Ukazuje da se u navedenom dijelu ponude (koverti) nalazilo valjano jamstvo za ozbiljnost ponude u obliku bankarske garancije dostavljene od strane ponuditelja Real grupa d.o.o. koje je dostavljeno unutar roka za dostavu ponuda, odnosno 27. prosinca 2023. godine.

Slijedom navedenog, naručitelj navodi da je nedvojbeno utvrdio da su oba ponuditelja dostavila unutar roka za dostavu ponuda valjana jamstva za ozbiljnost ponuda u obliku bankarskih garancija te je stoga naručitelj, poštujući načela javne nabave, a naročito načelo jednakog tretmana, uvrstio bilješku uz zapisnik o javnom otvaranju ponuda kako bi na jasan i transparentan način objasnio novonastalu okolnost na koju isti nije mogao utjecati a koja okolnost, tumači naručitelj, ni u kojem slučaju nije i neće utjecati na daljnji pregled i ocjenu ponuda.

Vežano uz žalbeni navod da Pravilnik o dokumentaciji o nabavi i ponudi u postupcima javne nabave niti ZJN 2016 nemaju u svojim odredbama predviđenu situaciju da se nakon objave zapisnika o javnom otvaranju ponuda objavljuje bilješka uz zapisnik, naručitelj napominje da zakonodavac niti ne može previdjeti sve moguće slučajeve prouzročene dinamikom provedbi postupaka javne nabave pa tako ni navedena okolnost nije propisana, što ni u kojem slučaju ne znači, smatra naručitelj, da njegov postupak krši bilo koju odredbu Zakona odnosno Pravilnika. Naručitelj smatra da je svojim postupkom dozvolio ravnopravno tržišno natjecanje dva zainteresirana gospodarska subjekta poštujući načelo jednakog tretmana i tržišnog natjecanja, a koliko je navedena okolnost važna proizlazi i iz cijena ponuda oba ponuditelja koje su identične.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda utvrđene su sljedeće činjenice. Točkom 7.4. dokumentacije o nabavi propisano je da je rok za dostavu ponude 28. prosinca 2023. godine do 10:00 sati.

Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je naručitelj toga dana u 10:22:25 objavio primjerak zapisnika o javnom otvaranju ponuda, iz sadržaja kojeg je razvidno da su elektroničkim sredstvima komunikacije zaprimljene dvije ponude, i to ona subjekta Real grupa d.o.o., Zagreb, s vremenom zaprimanja 27. prosinca 2023. godine u 16:40:31 te ponuda subjekta Akter-Public d.o.o., Zagreb, s vremenom zaprimanja 28. prosinca 2023. godine u 9:34:15. Sastavni dio toga zapisnika je upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička. U popisu je navedeno da je zaprimljen dio ponude subjekta Akter-Public d.o.o., a kao datum i vrijeme zaprimanja 22. prosinca 2023. godine u 9:55:09. Dalje je u tom dokumentu navedeno da su svi dijelovi ponuda predani članovima povjerenstva na dan 28. prosinca 2023. godine u 10:00, što članovi potpisuju.

Nadalje, istog dana u 13:09:18 naručitelj je u EOJN RH objavio dokument „Bilješka uz zapisnik o javnom otvaranju ponuda“, gdje je naveo sljedeće: „Vežano uz javno otvaranje ponuda za nabavu usluge marketinga za dopunsko zdravstveno osiguranje, evidencijski broj nabave: 124/23-OP-OS, koje je održano danas u 10,00 sati u prostorijama Zavoda te je o istom napravljen zapisnik o javnom otvaranju ponuda, navodimo sljedeće: naknadnim uvidom u evidenciju zaprimljene pošte u Pisarnicu HZZO-a, ustanovljeno je da je u roku za dostavu ponuda dana 27. prosinca 2023. godine u 12:31:00 sati zaprimljen

„Dio ponude koji se dostavlja odvojeno“ ponuditelja Real grupa d.o.o., Zagreb. Naručitelj prilaže kopiju koverta s datumom zaprimanja pošiljke i sadržaj iste, Garanciju za ozbiljnost ponude broj 444/2023-G-F-2206050 od 18. prosinca 2023. godine koji su prilog ovoj bilješci. Naručitelj prilaže novi „Upisnik o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička“ u kojem dodaje stavku pod rednim brojem 2. Real grupa d.o.o. Naručitelj navodi da se ponuda ponuditelja Real grupa d.o.o. sastoji od dva dijela. Sve ostalo u zapisniku ostaje nepromijenjeno.“

Naručitelj je u 13:10:12 u EOJN RH objavio i dokument naziva „Bilješka – prilozi“. Taj se dokument sastoji od primjerka upisnika o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, koji u popisu sada sadrži podatak da su zaprimljeni dijelovi ponude subjekta Akter-Public d.o.o., s datumom i vremenom zaprimanja 22. prosinca 2023. godine u 9:55:09 te također i dio ponude subjekta Real grupa d.o.o., s datumom i vremenom zaprimanja 27. prosinca 2023. godine u 12:31:00. Ovdje je naručitelj nepromijenjenim ostavio podatak da su svi dijelovi ponuda predani članovima povjerenstva na dan 28. prosinca 2023. godine u 10:00, što članovi potpisuju.

Dokument „Bilješka – prilozi“ nadalje sadrži primjerak koverta na kojoj su ispod adrese primatelja, tj. naručitelja, podaci o predmetu nabave ovoga postupka javne nabave, evidencijski broj, napomena „dio ponude koji se dostavlja odvojeno“ te „ne otvaraj“. Naprijed je prijemni štambilj naručitelja s podatkom: primljeno 27. prosinca u 12:31:00. Na poleđini koverta je adresa pošiljatelja, subjekta Real grupa d.o.o., Zagreb.

Konačno, kao prilog, točnije sadržaj te koverta, naručitelj ja objavio primjerak garancije za ozbiljnost ponude Hrvatske poštanske banke d.d., Zagreb, izdane po nalogu i za račun subjekta Real grupa d.o.o., Zagreb, za potrebe ovog postupka javne nabave, na iznos od 15.000,00 eura.

Odredbe koje se tiču postupka javnog otvaranja ponuda u postupcima javne nabave propisane su člankom 282. ZJN 2016. Ovdje treba ukazati samo na one iz stavka 6. gdje je propisano da je javni naručitelj obavezan sastaviti zapisnik o otvaranju ponuda, dok je u stavku 11. propisano da postupak otvaranja ponuda, sadržaj, način izrade i dostave zapisnika i druga bitna pitanja u vezi s otvaranjem ponuda propisuje čelnik tijela državne uprave nadležnog za politiku javne nabave, pravilnikom. Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave u članku 16. stavku 4. propisuje da ukoliko ponuditelj dostavlja ponudu elektroničkim sredstvima komunikacije, a njezin dio sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, taj dio se upisuje u upisnik o zaprimanju dijelova ponuda koji je dodatak upisniku o zaprimanju ponuda. Nadalje, stavkom 5. toga članka propisano je da u slučaju iz stavka 4., dijelovi ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu elektronička moraju biti dostavljeni prije isteka roka za dostavu ponuda te se u tom slučaju ponuda smatra dostavljenom u trenutku dostave ponude elektroničkim sredstvima komunikacije.

Žalbeno tijelo ocjenjuje da iz opisanog činjeničnog stanja proizlazi da nije bilo nezakonitosti, nepravilnosti u postupanju naručitelja tijekom i nakon postupka javnog otvaranja ponuda. Naime, nakon što je došao do saznanja da je njegov odjel pisarnice dan prije roka za predaju ponuda, točnije 27. prosinca 2023. godine u 12:31:00, zaprimio dio ponude ponuditelja Real grupa d.o.o., Zagreb koji se dostavlja sredstvima komunikacije koja nisu elektronička, a o čemu, kako to ističe u odgovoru na žalbu, zbog omaške u postupanju odjela pisarnice, nije imao saznanja u trenutku otvaranja ponuda, pravilno je postupio naručitelj kada je o tim činjenicama izradio i objavio bilješku te dopunu upisnika o zaprimanju dijelova ponude koji se dostavljaju sredstvima komunikacije koja nisu

elektronička. Žalitelj smatra da je najveća nepravilnost koju je tom prilikom počinio naručitelj to što u dopunjenom upisniku nije izmijenio navod da su svi dijelovi ponuda predani članovima povjerenstva na dan 28. prosinca 2023. godine u 10:00, što su članovi potvrdili potpisom. Međutim, ocjena je žalbenog tijela se zbog toga postupanje naručitelja ne može ocijeniti nezakonitim, jer je u konkretnom slučaju odlučno to što je u naknadno objavljenim dokumentima naručitelj konstatirao da je u roku za dostavu ponuda zaprimio jamstvo za ozbiljnost ponude gospodarskog subjekta Real grupa d.o.o., Zagreb, koje je također transparentno objavio u EOJN RH. Također, potrebno je napomenuti da je žalitelj imao pravo prisustvovati na otvaranju ponuda te bi bio upoznat sa svim okolnostima toga postupka, međutim isti nije iskoristio svoje pravo koje proizlazi iz članka 282. stavaka 7. i 8. ZJN 2016. Slijedom navedenog, žalbeni navod se ocjenjuje 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.

Sukladno prethodno navedenom, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, kako je i odlučeno u točki 2. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka, u ukupnom iznosu od 4.985,00 eura, koji se sastoji od plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka te troška sastava žalbe po opunomoćeniku odvjetniku. Međutim, sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 3. izreke ovog rješenja.

Unatoč tome što je žaliteljev zahtjev za naknadom troškova neosnovan, valja ga uputiti na odredbe članka 430. stavka 9. ZJN 2016 kojima je propisano da ukoliko je žalitelj uplatio naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu višem od propisanog tim člankom, ima pravo na povrat preplaćenog iznosa iz državnog proračuna Republike Hrvatske putem ministarstva nadležnog za financije. Naime, s obzirom na to da procijenjena vrijednost nabave u konkretnom slučaju iznosi 517.600,00 eura, žalitelj je sukladno članku 430.a stavku 1. točki 2. ZJN 2016, trebao uplatiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 2.588,00 eura, što znači da je u konkretnom slučaju, uzevši u obzir da je na ime naknade uplatio iznos od 3.235,00 eura, preplatio iznos naknade za 647,00 eura. Za preplaćeni iznos novčanih sredstva u Državni proračun u iznosu od 647,00 eura nadležno tijelo je Ministarstvo financija Republike Hrvatske – Državna riznica.

#### **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.

**ZAMJENICA PREDsjednice**

**Nelica Vidić**

