



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

**KLASA: UP/II-034-02/24-01/518
URBROJ: 354-02/9-25-22
Zagreb, 6. ožujka 2025.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, vršiteljice dužnosti predsjednice te Danijele Antolković, vršiteljice dužnosti zamjenice predsjednice i Zvonimira Jukića, vršitelja dužnosti člana, postupajući po žalbi žalitelja Lider Express d.o.o., Gornje Sitno, OIB: 81021464667, zastupan po opunomoćeniku, odvjetniku Marinu Staniću iz Matulja, u odnosu na Odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave (društvene i posebne usluge), broj objave: 2024/S F21-0000306, predmet nabave: poštanske usluge, naručitelja: Grad Split, Split, OIB: 78755598868, 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: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja, Lider Express d.o.o., Gornje Sitno, odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja, Lider Express d.o.o., Gornje Sitno, za naknadom troškova žalbenog postupka odbija se kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Grad Split, Split, objavio je 6. lipnja 2024. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: F21-0000306, predmet nabave: poštanske usluge. Sukladno članku 284. stavku 5. ZJN 2016 kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda s time da relativni ponder cijene iznosi 100%.

U navedenom postupku javne nabave dostavljene su dvije ponude. Naručitelj je obje ponude ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru KLASA: 406-01/24-01/765, URBROJ: 2181-1-03-3/2-24-10 od 26. rujna 2024., odabrao ponudu ponuditelja HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb, koja je putem EOJN RH objavljena 27. rujna 2024.

Na navedenu Odluku o odabiru žalbu je 3. listopada 2024., izjavio ponuditelj Lider Express d.o.o., Gornje Sitno. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava valjanost pregleda i ocjene ponuda te predlaže poništiti Odluku o odabiru uz nadoknadu troška žalbenog postupka.

U svom odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj u svom očitovanju osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala, koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi (dalje: DoN), zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluke o odabiru, ponude odabranog ponuditelja te dostavljenih dokaza stranaka.

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

Žalba je neosnovana.

Osporavajući zakonitost pregleda i ocjene ponuda žalitelj navodi da odabrani ponuditelj nije ponudio usluge koje su predmet nabave, odnosno koje su tražene DoN-om, a naručitelj je to propustio utvrditi. Navodi da DoN određuje da su predmet nabave poštanske usluge te opisuje na što se one odnose, te da: „Davatelj usluge mora osigurati najmanje jedno preuzimanje poštanskih pošiljaka na otpremu dnevno – svakog radnog dana (od ponedjeljka do petak) u radnom vremenu Naručitelja, u prostoru pisarnice Grada Splita na adresi Kneza Branimira 17.“. Ističe da je naručitelj u prethodnoj fazi ovog postupka u odgovoru na žalbu izjavljenu na sadržaj DoN istaknuo da: „on ne traži univerzalnu uslugu propisanu člankom 15. Zakona o poštanskim uslugama (...)” te je takav navod postao dijelom činjeničnog obrazloženja u rješenju Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/24-01/304, čime je nesporno da su predmet nabave (zamjenske) poštanske usluge. Navodi da odabrani ponuditelj u ponudi nudi univerzalnu uslugu budući je u ponudbenom listu i troškovniku uz veliku većinu stavki (usluga) nije naveo porez na dodanu vrijednost (dalje: PDV), iako tražene poštanske usluge moraju imati PDV jer u protivnom odabrani ponuditelj automatski (po sili zakona) nudi univerzalnu uslugu. Ističe da je naručitelj pozvao odabranog ponuditelja na pojašnjenje obzirom da u troškovniku nije iskazao PDV, a odabrani ponuditelj je naveo da je ponudio univerzalnu uslugu. Navodi da jedino univerzalna usluga (zakonom regulirana usluga koja nije predmet ove nabave) može biti oslobođena PDV-a, sukladno članku 39. stavku 1. točki 1. Zakona o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine broj 73/13, 99/13, 148/13, 153/13, 143/14, 115/16, 106/18, 121/19, 138/20 i 39/22; dalje: Zakon o PDV-u). Navodi da je ponuđena univerzalna usluga u posebnoj kategoriji usluge koju odabrani ponuditelj obavlja po posebnom zakonski reguliranom (povoljnijem) režimu i za koju uslugu iz Državnog proračuna Republike Hrvatske dobiva naknadu za nepravedno financijsko opterećenje. Smatra da je odabrani ponuditelj ponudom svjesno zavarao naručitelja i „pomiješao kruške i jabuke”, odnosno pokušava utržiti „i ovce i novce“. Ističe da je sukladno članku 67. Zakona o poštanskim uslugama (NN 144/12, 153/13, 78/15 i 110/19, dalje: ZPU) odabrani ponuditelj jedini i obvezni davatelj univerzalne usluge na području Republike Hrvatske, regulirane usluge koja nije predmet nabave i koja je oslobođena PDV-a, međutim takva univerzalna usluga nije komercijalna kategorija koju je odabrani ponuditelj ovlašten nuditi jer inače nema smisla ni izričito zakonski regulirati je i oslobađati PDV-a. Navodi da je odabrani ponuditelj istovremeno i jedan od nekoliko davatelja (zamjenskih) poštanskih usluga, na koje usluge obračunava PDV i slobodno ih nudi na tržištu, što se vidi iz dostavljenog HAKOM-ovog popisa davatelja poštanskih usluga. Smatra da je odabrani ponuditelj u ovom postupku javne nabave mogao i smio ponuditi samo (zamjenske) poštanske usluge s PDV-om. Dalje, ukazuje da ZPU u članku 2. stavku 1. točki 32. definira univerzalnu uslugu te u članku 15. stavku 2. ZPU-a definira što univerzalna usluga kao regulirana usluga u Republici Hrvatskoj obuhvaća. Nadalje, navodi da je u konkretnom slučaju naručitelj u DoN-u naveo da „davatelj usluge mora osigurati najmanje jedno preuzimanje poštanskih pošiljaka na

otpremu dnevno – svakog radnog dana (od ponedjeljka do petak) u radnom vremenu Naručitelja – u prostoru pisarnice Grada Splita na adresi Kneza Branimira 17“, čime je u opisu tražene usluge naveden element koji proširuje zakonski definirani opseg univerzalne usluge u DoN-u te nema govora o univerzalnoj usluzi. Ukazuje da je Državna komisija već izrazila svoj stav glede razlike univerzalne usluge od zamjenske poštanske usluge u rješenju KLASA: UP/II-034-02/24-01/643, u kojem je naglašeno da uračunavanje cijene „servisa“, odnosno preuzimanja pošiljaka na adresi naručitelja, u cijenu univerzalne usluge predstavlja odstupanje od uvjeta univerzalne usluge iz članka 16. stavka 2. ZPU-a, a koji stav je temeljila na stručnom mišljenju HAKOM-a koje je tada zatraženo dopisom kojim se tražila pravna pomoć. Obzirom su predmet nabave zamjenske poštanske usluge a da odabrani ponuditelj nudi univerzalnu uslugu, navodi da on nudi drugu uslugu od one koja je tražena, slijedom čega se radi o neotklonjivom nedostatku te je naručitelj takvu ponudu bio dužan odbiti kao neprikladnu jer ista nije sukladna DoN-u te nije rezultat tržišnog natjecanja.

Dalje navodi da opreza radi ističe da je u DoN-u pod naslovom „Način određivanja cijene ponude“ propisano: „Jedinična cijena definirana je kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi“, što govori u prilog tome da je predmet nabave (zamjenska) poštanska usluga te da odabrani ponuditelj nije smio niti mogao nuditi univerzalnu uslugu. Ističe da HAKOM na poveznici: <https://www.hakom.hr/hr/strucna-misljenja-ismjernice/1910> ima objavljeno stručno mišljenje koje potvrđuje navode žalitelja da predmet nabave nije mogla biti univerzalna usluga, te citira dio sa stranice 2. toga stručnog mišljenja: „Zaključno, kada davatelj univerzalne usluge u javnonabavnom postupku, kao ponuditelj nudi univerzalnu uslugu onda tako ponuđena jedinična cijena usluge iz opsega univerzalne usluge mora biti naznačena kao promjenjiva cijena. Ako u nabavnom postupku naručitelj ugovara nepromjenjivu cijenu, davatelju univerzalne usluge stoji na raspolaganju model formiranja individualne ponude i cijene prema naručitelju kao korisniku poštanskih usluga, što se više ne može smatrati univerzalnom uslugom.“. Dakle, nastavlja žalitelj ugovaranje cijena (na način da cijena univerzalne usluge nije vezana za jediničnu cijenu u cjeniku univerzalnih usluga po kojima plaćaju svi građani i pravne osobe u Republici Hrvatskoj te koji se svake godine mijenja) smatra se individualnim ugovaranjem jer u slučaju promjene jedinične cijene univerzalne usluge u cjeniku, za ugovorne korisnike ne bi vrijedili isti uvjeti koji vrijede za univerzalnu uslugu, već oni iz individualno sklopljenih ugovora. Obzirom davatelj univerzalne usluge ne smije ugovarati univerzalnu uslugu po individualnim uvjetima, navodi da odabranom ponuditelju stoji na raspolaganju isključivo ponuditi zamjenske/ostale poštanske usluge, odnosno model formiranja individualne ponude prema naručitelju kao korisniku poštanskih usluga, a takva cijena mora sadržavati i PDV. Unatoč tome, navodi da odabrani ponuditelj sam pojašnjava da je ponudio univerzalnu uslugu. U prilogu dostavlja stručno mišljenje HAKOM-a o ugovaranju nepromjenjive (fiksne) cijene univerzalne usluge. Ukazuje da se u ovom postupku radi o eklatantnom i svjesnom manipuliranju odabranog ponuditelja na štetu naručitelja te u konačnici na štetu svih građana Republike Hrvatske kao „punjača“ Državnog proračuna Republike Hrvatske iz kojeg i sam odabrani ponuditelj dobiva naknadu na „opterećenja“ zbog pružanja univerzalne usluge te iz kojega se dijelom financira i naručitelj koji ima obvezu sukladno članku 4. stavku 3. ZJN 2016 javna sredstva trošiti ekonomično i svrhovito. Ovo znači, nastavlja žalitelj da je odabrani ponuditelj, kao i žalitelj i bilo koji drugi ponuditelj trebao u svakoj izraženoj cijeni/stavki u svom troškovniku ukalkulirati (pored troška dostave nekom primatelju) i trošak preuzimanja na adresi naručitelja, odnosno navesti PDV. Naglašava kako preuzimanje pošiljki na adresi pošiljatelja nije i ne može biti usluga oslobođena PDV-a, odnosno ne može ulaziti u opseg univerzalne usluge.

Navodi da je članak 15. stavak 2. ZPU-a jasan u vezi toga što ulazi u univerzalnu uslugu (oslobođenu PDV-a), a preuzimanje pošiljki to zasigurno nije što je vidljivo i iz javno objavljenog Cjenika poštanskih usluga u kojem se preuzimanje pošiljaka definira u kategoriji „1.15.4 SERVIS” i kod čega je jasno da ta usluga ne ulazi u univerzalnu uslugu te se na njenu cijenu obračunava PDV. U prilogu dostavlja Cjenik poštanskih usluga odabranog ponuditelja od 01.01.2024. Napominje, da ako odabrani ponuditelj preuzme samo jednu pismovnu pošiljku na adresi pošiljatelja (naručitelja), on mora obračunati PDV za takvu uslugu, a obzirom na to da će pružatelj usluge preuzimati sve pošiljke na adresi naručitelja, za sve pošiljke mora biti obračunat i PDV, pa je ponuda odabranog ponuditelja po svim stavkama (kada se na njih ispravno pridoda PDV) nepovoljnija od ponude žalitelja.

Nadalje, pojašnjava da ZPU u članku 46. definira cijene univerzalne usluge, odnosno cijene za reguliranu univerzalnu uslugu (koje su oslobođene PDV-a) su uvijek predviđene cjenikom odobrenim od strane odgovorne regulatorne agencije (HAKOM-a), nisu diskrecijske cijene odabranog ponuditelja, te su nepromjenjive do donošenja novog cjenika kojeg odobrava HAKOM, odnosno ne smiju se „fiksirati” nekim komercijalnim ugovorom ili ugovorom o javnoj nabavi. Navodi da su cijene univerzalne usluge uvijek podložne promjeni sa svakom promjenom mjerodavne odluke HAKOM-a, pa kada bi se „danas” (u listopadu) fiksno ugovorila cijena univerzalnih usluga odabranog ponuditelja i kada bi se ista usluga s istim količinama i vrstama pošiljaka ugovorila kao univerzalna usluga u siječnju 2025. godine (nakon teoretskog poskupljenja univerzalnih usluga), time bi došlo do nejednakosti za sve korisnike univerzalnih usluga, što je protivno odredbama ZPU-a te se zbog toga u postupcima javne nabave smije ugovarati isključivo cijena zamjenskih poštanskih usluga s nepromjenjivim cijenama za vrijeme trajanja ugovora te na koju se mora obračunati PDV. Ističe da odabrani ponuditelj nije neuka stranka te su nadležna ministarstva nebrojeno puta objavila uputu javnim naručiteljima da u postupcima javne nabave moraju jasno definirati svoj predmet nabave, odnosno da moraju nabavljati (zamjenske) poštanske usluge, čega se naručitelj barem formalno pridržavao kada je raspisivao predmetni DoN, međutim u fazi pregleda i ocjene ponuda je od toga odstupio, a rezultat takvog nezakonitog postupanja je odabir ponude u kojoj odabrani ponuditelj nudi usluge koje nisu predmet nabave.

Potom, navodi da je naručitelj svojim propustom prekršio načelo tržišnog natjecanja i načelo jednakog tretmana iz članka 4. ZJN 2016, te nije odabrao ponudu koja je sukladna DoN-u, te da usluge koje je odabrani ponuditelj ponudio odstupaju od univerzalne usluge i u spornim stavkama troškovnika nije smio iskazati 0,00 EUR PDV-a. Navodi da je opisanim postupanjem odabrani ponuditelj došao u povoljniji položaj u odnosu na žalitelja te je time došlo do povrede načela tržišnog natjecanja. Kako odabrani ponuditelj na nezakoniti način nudi ekonomski najpovoljniju cijenu navodi da je takva ponuda rezultat zlouporabe funkcije i položaja na tržištu davatelja univerzalne usluge koju odabrani ponuditelj ima i rezultat poslovanja protivnog tržišnom natjecanju, te bi žalitelj bez navedenih nepravilnosti, da je odabrani ponuditelj obračunao PDV, imao ekonomski najpovoljniju ponudu i naručitelj bi njega odabrao u ovom postupku.

Na kraju, navodi da odabrani ponuditelj svjesno zloupotrebljava i miješa svoju poziciju (pravo i obvezu) davatelja univerzalne usluge s pozicijom davatelja zamjenske poštanske usluge, sve s ciljem da „pobijedi” u ovom postupku javne nabave. Kako naručitelj DoN-om zahtijeva i uslugu preuzimanja pošiljki na adresi naručitelja, navodi da ponuđena usluga mora uključivati i preuzimanje pošiljki što znači da odabrani ponuditelj nije smio ponuditi univerzalnu uslugu, odnosno da je u ponudi bio dužan ponuditi (zamjensku) poštansku uslugu i za svaku stavku iskazati PDV. Da je odabrani ponuditelj pravilno obračunao PDV na stavke u svom troškovniku, njegova ukupna

cijena s PDV-om ne bi bila 319.470,82 EUR, već čak 398.789,88 EUR što je 24.213,65 EUR više od cijene ponude žalitelja (s PDV-om). Navodi da ima dokaze da odabrani ponuditelj u drugim postupcima javne nabave bez problema nudi zamjenske poštanske usluge (s PDV-om), primjerice u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave „Poštanske usluge”, broj objave: 2022/S F22-0025542, naručitelja Vodovod d.o.o., Omiš gdje je anonimni ponuditelj, koji nije bio žalitelj rekao kako u troškovniku treba uvesti novu stavku „Preuzimanje vreća s pošiljkama“, što je naručitelj i prihvatio, te je odabrani ponuditelj predao svoju ponudu s PDV-om, te je u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave „Poštanske usluge”, broj objave: 2022/S F22-0026471, naručitelj Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split također izmijenio troškovnik na način da je dodao posebnu stavku „Prikup na adresi Hercegovačka 8, 21000 Split“, a u navedenom postupku je odabrani ponuditelj imao ekonomski najpovoljniju ponudu (s obračunatim PDV-om). Navodi da odabrani ponuditelj u svom poslovanju vidi razliku između naručitelja koji su tijela javnopravne vlasti i potencijalno nemaju pravo korištenja pretporeza i naručitelja koji su trgovačka društva i obveznici provođenja postupaka javne nabave, a koji imaju pravo korištenja pretporeza (npr. Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split) te navedenu razliku vješto koristi i nezakonito manipulira tržištem pa malo nudi univerzalne usluge (ako je naručitelj tijelo javnopravne vlasti ili npr. banka jer ni one ne mogu koristiti pravo na pretporez), a malo zamjenske poštanske usluge, kako mu već odgovara da ima ekonomski najpovoljniju ponudu, a to je prednost koju žalitelj nema. Navodi da je izvjesno nepoštenje odabranog ponuditelja prema naručitelju i žalitelju, te cijelom tržištu poštanskih usluga na kojem odabrani ponuditelj zloupotrebljava svoj vladajući položaj. Zaključuje da ponuda odabranog ponuditelja nije rezultat tržišnog natjecanja te je naručitelj trebao istu odbiti.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je u DoN tražio poštanske usluge i u tehničkoj specifikaciji opisao iste. Obzirom da je ponuda odabranog ponuditelja zadovoljila sve navedene i Zakonom propisane okolnosti navodi da radi toga što za većinu stavki nije naveden PDV nije imao osnova utvrditi da usluge iz odabrane ponude nisu usluge koje su predmet nabave. Navodi da ukoliko žalitelj i/ili žalbeno tijelo smatra da odabrani ponuditelj na nezakonit način ima ekonomski najpovoljniju cijenu i da zloupotrebljava funkciju i položaj na tržištu davatelja poštanskih usluga navedeno se treba utvrđivati u prekršajnom ili kaznenom postupku, a ne ovdje. Navodi da traži poštansku uslugu propisanu DON-om, troškovnikom i tehničkom specifikacijom, te zbog „oduvijek diskutabilne“ situacije na tržištu davatelja poštanskih usluga ne propisuje da traži univerzalnu uslugu da ne bi ograničio tržišno nadmetanje i da bi svim davateljima poštanskih usluga omogućio sudjelovanje bilo podnošenjem samostalne ponude bilo podnošenjem ponude zajednice ponuditelja. Ističe da ne ulazi u porezne propise Republike Hrvatske ni propise kojima je jednom gospodarskom subjektu određena mogućnost davanja univerzalne usluge pod drugačijim uvjetima. Odbacuje navode žalitelja o pogodovanju jednom gospodarskom subjektu kao i navode o nezakonitosti u pregledu i ocjeni ponuda.

Odabrani ponuditelj u očitovanju na žalbu navodi da je člankom 15. ZPU-a propisano koje poštanske usluge spadaju u obuhvat univerzalne usluge i da takva univerzalna usluga mora biti dostupna svim korisnicima na teritoriju Republike Hrvatske, pa ista mora biti dostupna i obveznicima javne nabave, a navedena odredba je u skladu s člankom 3. Direktive 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici i poboljšanje kvalitete usluga (SL L 15, 21. 1. 1998.), kako je posljednji put izmijenjena Direktivom 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. o izmjeni Direktive 97/67/EZ u pogledu potpunog postizanja unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici (SL L 52, 27.2.2008.) (Poštanska direktiva), kojim je

propisano da svaka država članica mora osigurati svim korisnicima dostupnost univerzalne poštanske usluge. Navodi da tehničke specifikacije predmeta nabave i troškovnik u pogledu usluga u unutarnjem prometu obuhvaćenih točkama 1. do 6. troškovnika i usluga u međunarodnom prometu spadaju u univerzalne usluge. Kada poštanske usluge koje su predmet javne nabave spadaju u obuhvat univerzalne usluge, navodi da je tada odabrani ponuditelj kao davatelj univerzalne usluge ovlašten nuditi naručitelju univerzalnu uslugu i nema propisa koji bi ga u tome spriječio, štoviše takav propis ne bi bio moguć jer bi isti lišavao univerzalnu uslugu njenog temeljnog karaktera i svrhe, a to je da ista bude dostupna svima, pa tako i obveznicima javne nabave. Navodi da iz DoN-a proizlazi da pretežiti dio traženih poštanskih usluga (sve iz točaka 1.– 6. troškovnika) ulaze u opseg univerzalne usluge te je u skladu s traženjem i svojim zakonskim ovlastima u tom dijelu ponudio univerzalnu uslugu koja ne podliježe PDV-u, dok su s druge strane usluge preuzimanja poštanskih pošiljaka na otpremu u prostoru pisarnice naručitelja na adresi Kneza Branimira 17 u tehničkim specifikacijama obuhvaćene uslugama iz točke 7. troškovnika pod nazivom „Ostale dopunske usluge“ uključujući stavke: „preuzimanje paketa - pojedinačno“, „preuzimanje paketa - skupno (5 i više komada)“, „preuzimanje vreća s pošiljkama“ i „preuzete vreće kod istovremene dostave (vreća ili paketa)“. Ističe da su u vrijeme slanja ponude na snazi bili Opći uvjeti za obavljanje univerzalne usluge od 1.1.2024. u kojima je člankom 25. definiran Servis kao „ostala usluga povezana s poštanskim uslugama“ te koje odredbe propisuju: „(1) Korisnik može s HP-om d.d. ugovoriti prijam/uručenje pošiljaka iz članka 2. ovih Općih uvjeta tako da radnik HP-a d.d. preuzima i/ili uručuje pošiljke u poslovnim prostorijama korisnika uslugom „Servis“, (2) Korisnik može zahtijevati i jednokratno uslugu „Servis po pozivu“, bez obveze sklapanja ugovora, ako ima veći broj pošiljaka. Usluga se najavljuje, u pravilu, najmanje dvadeset četiri (24) sata ranije.“. Navodi da navedene usluge preuzimanja poštanskih pošiljaka na otpremu u prostoru pisarnice naručitelja na adresi Kneza Branimira 17, predstavljaju ostale usluge povezane s poštanskim uslugama, te je u pogledu tih usluga ponudio cijenu iskazanu s PDV-om. Ističe da su sukladno članku 39. stavku 1. točki a) Zakona o PDV-u i članku 48. Pravilnika o porezu na dodanu vrijednost (Narodne novine, broj 79/13 - 39/24: dalje: Pravilnik o PDV-u), univerzalna poštanska usluga i s njom povezane isporuke pratećih dobara, osim prijevoza putnika i telekomunikacijskih usluga, u skladu s posebnim propisima o poštanskoj djelatnosti, oslobođene plaćanja PDV-a. Navodi da je u ponudi ponudio cijenu bez PDV-a za usluge koje potpadaju pod opis univerzalnih usluga i koje su oslobođene PDV-a, dok je za ostale poštanske usluge te ostale usluge povezane s poštanskim uslugama (usluge preuzimanja poštanskih pošiljaka na otpremu u prostoru pisarnice naručitelja) ponudio cijenu s obračunatim PDV-om specificiranim u ponudi. Neutemeljenom smatra konstrukciju žalitelja da bi naručitelj DoN-om tražio samo jednu poštansku uslugu koja bi se trebala tretirati zamjenskom uslugom, a ne univerzalnom budući da je iz same dikcije DoN-a (nabavljaju se „poštanske usluge“ u množini), tehničke specifikacije i troškovnika (koji sadrži više stavki - svaku s opisom posebne poštanske usluge) evidentno da se nabavlja više poštanskih usluga, od kojih neke spadaju pod univerzalnu, a neke ne.

Odabrani ponuditelj vezano za odredbu u DoN-u da je jedinična cijena ponude nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi, ističe da je sukladno odredbama članka 45. i 46. ZPU propisan način na koji je odabrani ponuditelj dužan određivati cijenu univerzalne usluge. Smatra da nuđenjem univerzalne usluge kao podvrste poštanske usluge u postupcima javne nabave po nepromjenjivoj cijeni određenoj primjenom cijena iz cjenika odabranog ponuditelja važećeg na dan davanja ponude, ne dolazi do individualnog pregovaranja niti ugovaranja između odabranog

ponuditelja i korisnika koje bi moglo oduzeti tako nuđenoj usluzi karakter univerzalne usluge i pretvoriti je u zamjensku poštansku uslugu. Kako obveznici javne nabave predstavljaju skupinu korisnika poštanskih usluga navodi da i njima mora biti omogućeno korištenje univerzalne usluge, dok svaki suprotan nacionalni propis ili praksa, predstavlja grubu i eklatantnu povredu članka 3. Poštanske direktive. Navodi da je u članku 6. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave navedeno kako je naručitelj taj koji je u dokumentaciji o nabavi dužan odrediti je li cijena ponude promjenjiva ili nepromjenjiva, pritom je nepromjenjiva cijena definirana kao cijena koja tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ostaje nepromijenjena, a promjenjiva cijena kao cijena koja se tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma može mijenjati. Navodi da ovo znači da javni naručitelj u Republici Hrvatskoj, koji u postupku javne nabave nabavlja poštanske usluge, koje obuhvaćaju i univerzalnu uslugu kao podvrstu poštanske usluge, ne smije pristati da mu odabrani ponuditelj ponudi univerzalnu uslugu čiju cijenu bi odabrani ponuditelj protivno uvjetima iz DoN-a ponudio kao promjenjivu cijenu ovisno o promjenama svojeg cjenika, te bi javni naručitelj takvu ponudu odabranog ponuditelja bio dužan odbiti. U kontekstu opisanih kogentnih propisa o javnoj nabavi, evidentno je da bi primjena Stručnog mišljenja HAKOM-a, prema kojem odabrani ponuditelj u postupcima javne nabave univerzalnu uslugu može nuditi samo po jednostrano i svakodobno promjenjivim cijenama iz cjenika odabranog ponuditelja, dovela do toga da odabrani ponuditelj više niti jednom obvezniku javne nabave ne bi mogao ponuditi univerzalnu uslugu. Prihvatanje stajališta iz Stručnog mišljenja HAKOM-a lišilo bi sve obveznike javne nabave u Republici Hrvatskoj svojeg prava na univerzalnu uslugu koje im je zajamčeno člankom 3. Poštanske direktive i člankom 15. ZPU-a, što bi imalo teške i nesagledive negativne posljedice, uključujući i odgovornost Republike Hrvatske prema Europskoj komisiji za povredu EU prava. Napominje da nudi univerzalnu uslugu u postupcima javne nabave po nepromjenjivoj cijeni primjenom cijene važeće na dan davanja ponude s čime je HAKOM upoznat i na što nije imao primjedbe, što je logično budući da je takvo postupanje u cijelosti dopušteno i sukladno EU pravnom režimu u području poštanskih usluga i javne nabave. Navodi da HAKOM ima s odabranim ponuditeljem sklopljen ugovor o pružanju poštanskih usluga temeljem kojeg odabrani ponuditelj pruža HAKOM-u univerzalnu uslugu po nepromjenjivoj cijeni, dakle sam HAKOM ne vidi ništa sporno u tome da sam postupa protivno svojem stručnom mišljenju. U prilogu dostavlja Ugovor o nabavi poštanskih usluga, Grupa 1 - Pismovne i ostale pošiljke te paketi do 10 kg u unutarnjem i međunarodnom prometu.

Uvidom u DoN utvrđeno je da je u dokumentu Dio I - Opći podaci o postupku nabave, točkom 3.1. Podaci o predmetu nabave, propisano da su predmet nabave poštanske usluge te je navedeno: „Poštanske usluge sukladno prilogu I. i II. DON-a.“, u točki 3.1.1. Količina predmeta nabave, propisano je da naručitelj određuje vrstu količine u troškovniku, u točki 3.1.2. Tehničke specifikacije, propisano je da se detaljne tehničke specifikacije nalaze u zasebnom prilogu te je u točki 3.1.3. Troškovnik, propisano da se detaljan troškovnik nalazi u zasebnom prilogu – Troškovnik.

Dalje, uvidom u dokument Dio II - Upute za ponuditelje, utvrđeno je da je točkom 3.2. Način određivanja cijene ponude, pored ostalog propisano da je jedinična cijena definirana kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi.

Nadalje, uvidom u dokument Tehničke specifikacije, utvrđeno je da je u istima, pored ostalog propisano: „Poštanske usluge opisane u troškovniku, odnose se na sljedeće: prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljaka u unutarnjem i međunarodnom poštanskom prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljaka najbrže kategorije (prioritetno pismo) u unutarnjem poštanskom

prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje preporučenih pošiljaka u unutarnjem poštanskom prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje sudskih pismena, pismena po upravnom i poreznom postupku u unutarnjem poštanskom prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje paketa u unutarnjem poštanskom prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje prioritetnih preporučenih pošiljki u međunarodnom poštanskom prometu, prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje povratnica ili dostavnica u unutarnjem te povratnica u međunarodnom poštanskom prometu. Od Davatelja usluge se zahtijeva pravovremeni prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje poštanskih (područje cijele Republike Hrvatske, uključujući i otoke, slabije naseljena i brdska područja) i u međunarodnom prometu. Davatelj usluge mora osigurati najmanje jedno preuzimanje poštanskih pošiljaka na otpremu dnevno – svakog radnog dana (od ponedjeljka do petak) u radnom vremenu Naručitelja, u prostoru pisarnice Grada Splita na adresi Kneza Branimira 17“ te „Djelokrug rada Naručitelja usluge uključuje provođenje i sudjelovanje u sudskim, upravnim i drugim postupcima na cijelom području Republike Hrvatske, a prema potrebi i izvan granica Republike Hrvatske. S obzirom na predviđenu količinu navedenih pismena, te činjenicu da se radi o postupcima u kojima je ostvarivanje prava stranaka vezano uz zakonom propisane rokove, Naručitelju je od iznimne važnosti dnevno preuzimanje i dostava pismena. Prilikom usmjeravanja, prijenosa i uručenja poštanskih pošiljaka, Davatelj usluge je obavezan uslugu obavljati sukladno posebnim propisima kojima se propisuje dostava poštanskih pošiljaka u skladu sa Zakonom o općem upravnom postupku, Općem poreznom zakonu, te u parničnom, ovršnom, kaznenom, prekršajnom postupku i ostalim propisima koji reguliraju odvijanje tih postupaka odnosno dostavu pošiljki u postupcima koje provodi Naručitelj.“ i „Naručitelj ima pravo i obvezu odabrati onu vrstu poštanske usluge koja odgovara sadržaju, stvarnoj vrijednosti sadržaja poštanske pošiljke i značenju poštanske pošiljke za naručitelja. Davatelj usluge mora osigurati uručenje primatelja u skladu s rokovima iz važećega Zakona o poštanskim uslugama i Općim uvjetima davatelja usluge.“.

Uvidom u troškovnik za nabavu poštanskih usluga utvrđeno je da se u istom navedene pojedine stavke (njih 67) uz naznačene pojedine tražene gramaže za svaku od traženih stavki koje su podijeljene u 9 cjelina/točaka u unutarnjem prometu i 3 cjeline/točke u međunarodnom prometu.

U troškovniku je glede unutarnjeg prometa navedeno: točka 1. Pismovne pošiljke (do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1 000 grama, 1001-2 000 grama); točka 2. Preporučene pošiljke (do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1 000 grama, 1001-2 000 grama); točka 3. Prioritetno pismo (do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1 000 grama, 1001-2 000 grama); točka 4. Sudsko pismo po upravnom, poreznom i prekršajnom postupku (do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1 000 grama, 1001-2 000 grama); točka 5. Paket (mase do 10 kg). Cijena po masi, uračunata vrijednost 13,27 €, Uručenje na adresi: do 2 kg, iznad 2 kg do 5 kg, iznad 5 kg do 10 kg; Uručenje u poslovnicu: do 2 kg, iznad 2 kg do 5 kg, iznad 5 kg do 10 kg, Cijena po vrijednosti iznad 13,27 €, iznad 13,27 € do 973,33 €, iznad 973,33 € do 13.272,28 €; točka 6. Dopunske usluge, Povratnica/PREPORUKA. Povratnica/paket; točka 7. Ostale dopunske usluge. Posebna dostava paketa – pojedinačno, Posebna dostava paketa - skupno (5 i više komada), Preuzimanje paketa – pojedinačno, Preuzimanje paketa - skupno (5 i više komada), Posebna dostava vreća s pošiljkama, Preuzimanje vreća s pošiljkama, Preuzete vreće kod istovremene dostave (vreća ili paketa); točka 8. Žurna pošiljka - osigurana vrijednost 66,36 €. do 1 kg, iznad 1-2 kg, iznad 2-5 kg, iznad 5-10 kg, iznad 10-15 kg, iznad 15-20 kg, iznad 20-30 kg. Dodatak za preuzimanje i dostavu izvan naselja, Cijena po vrijednosti (maks.

označena vrijednost - 13.272,28 €), cijena se računa na razliku iznad 66,36 €, iznad 66,36 € do 278,71, iznad 278,71 € do 13.272,28 €; točka 9. Dopunske usluge za Žurne pošiljke. Povratnica/ŽURNA POŠILJKA. Povrat ovjerenog dokumenta. Osjetljiv sadržaj.

U troškovniku je glede međunarodnog prometa navedeno: točka 1. Pismovna pošiljka u međunarodnom prometu; do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1000 grama, 1001-2000 grama; točka 2. Prioritetna preporučena pošiljka u međunarodnom prometu; do 50 grama, 51-100 grama, 101-250 grama, 251-500 grama, 501-1 000 grama, 1001-2 000 grama.; točka 3. dopunske usluge u međunarodnom prometu. Povratnica.

Također, u troškovniku je naručitelj za navedene usluge predvidio stupce u kojima se iskazuje jedinična cijena bez PDV-a, jedinični PDV, jedinična cijena s PDV-om, cijena ponude bez PDV-a i PDV i cijena ponude sa PDV-om.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja utvrđeno je da je od ukupno 67 traženih troškovničkih stavki, za njih 20 obračunao PDV i to za ostale poštanske usluge (ostale dopunske usluge iz točke 7. troškovnika, žurne pošiljke – osigurana vrijednost do 66,36 € iz točke 8. troškovnika i dopunske usluge za žurne pošiljke iz točke 9. troškovnika).

Uvidom u dokumentaciju postupka utvrđeno je da je naručitelj tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda od odabranog ponuditelja tražio pojašnjenje te je u dopisu naveo: „Uvidom u vaš ponudbeni troškovnik za nabavu poštanskih usluga uočili smo da uz većinu stavki (usluga) niste naveli porez na dodanu vrijednost (PDV). Slijedom navedenog, molim Vas da nam dodatno pojasnite temeljem kojeg propisa niste obvezni obračunati PDV na stavkama (uslugama) iz svoje ponude troškovnika za nabavu poštanskih usluga.“. Odabrani ponuditelj u dopisu upućenom naručitelju je naveo: „Kao jedini davatelj univerzalne usluge, što je propisano člankom 67. Zakona o poštanskim uslugama, u našoj ponudi ponudili smo univerzalnu i ostale poštanske usluge. Univerzalna usluga oslobođena je platanja PDV-a sukladno članku 39. Zakona o porezu na dodanu vrijednost.“.

Iz navedenog u ponudi i pojašnjenju odabranog ponuditelja proizlazi da je odabrani ponuditelj, sukladno gore citiranim člancima zakona iskazao cijene bez PDV-a za univerzalnu uslugu, dok je PDV iskazan za ostale poštanske usluge.

Odredbom članka 2. točka 32. ZPU propisano je da je univerzalna usluga skup poštanskih usluga određene kakvoće, koje su dostupne po pristupačnoj cijeni svim korisnicima poštanskih usluga na cijelom području Republike Hrvatske, neovisno o njihovoj zemljopisnoj lokaciji.

Člankom 2. stavkom 1. točkom 25. ZPU propisano je da je prijam poštanskih pošiljaka: postupak preuzimanja poštanskih pošiljaka radi uručenja primatelju. Pošiljke se mogu primiti putem pristupnih točaka ili na adresi pošiljatelja putem radnika davatelja poštanskih usluga, na način propisan odredbama ovoga Zakona i općim uvjetima davatelja poštanskih usluga.

Odredbom članka 3. stavka 2. ZPU propisano je da se korisnicima poštanskih usluga na cijelom području Republike Hrvatske mora osigurati univerzalna usluga pod jednakim uvjetima, dok je člankom 67. HP-Hrvatska pošta d.d. određena kao davatelj univerzalne usluge i na temelju ZPU-a ima pravo i obvezu obavljati tu uslugu.

Odredbom članka 14. ZPU propisano je da poštanske usluge obuhvaćaju univerzalnu uslugu, zamjenske poštanske usluge i ostale poštanske usluge.

Odredbom članka 15. stavka 1. ZPU propisano je da je univerzalna usluga skup poštanskih usluga koje su dostupne svim korisnicima poštanskih usluga na cijelom području Republike Hrvatske po pristupačnoj cijeni, kod koje davatelj univerzalne

usluge mora osigurati kakvoću obavljanja univerzalne usluge propisanu člankom 40. tog Zakona putem poštanske mreže davatelja univerzalne usluge. Stavkom 2. tog članka propisano je da univerzalna usluga obuhvaća poštanske usluge u unutarnjem i međunarodnom prometu: 1. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljaka mase do 2 kilograma; 2. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje paketa mase do 10 kilograma; 3. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje preporučenih pošiljaka i pošiljaka s označenom vrijednosti; 4. prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje pošiljaka za slijepe mase do 7 kilograma, bez naplate; 5. usmjeravanje, prijenos i uručenje paketa mase do 20 kilograma u međunarodnom dolaznom prometu.

Odredbom članka 16. stavkom 1. ZPU propisano je da su zamjenske poštanske usluge poštanske usluge iz članka 15. stavka 2. točke 1., 2. i 3. toga Zakona, koje mogu odstupati od uvjeta univerzalne usluge, kao što obveza dnevne dostave ili obavljanja usluga na cijelom području države, ali se sa stajališta korisnika mogu smatrati uslugama unutar opsega univerzalne usluge, jer su u dostatnoj mjeri zamjenjive univerzalnom uslugom. Stavkom 2. tog članka propisano je da, kada davatelj univerzalne usluge sklapa pisani ugovor s korisnicima poštanskih usluga, kao što su konsolidatori i pošiljatelji masovnih pošiljaka, koji šalju veći broj pošiljaka iz univerzalnog područja odstupajući od uvjeta univerzalne usluge, usluge iz navedenog ugovora ne smatraju se univerzalnom uslugom. Stavkom 3. tog članka propisano je da su ostale poštanske usluge usluge prijma, usmjeravanja, prijenosa i uručnja poštanskih pošiljaka, u unutarnjem i međunarodnom prometu, koje nisu obuhvaćene univerzalnom uslugom ili zamjenskim poštanskim uslugama.

Članak 20. ZPU-a određuje dopunske usluge kao usluge koje sadrže poseban način postupanja tijekom prijma, usmjeravanja, prijenosa i uručnja pošiljaka kod obavljanja poštanskih usluga, a taj način postupanja utvrđuje se općim uvjetima davatelja poštanskih usluga.

Odredbom članka 45. stavka 1. ZPU-a propisano je da se cijene poštanskih usluga naplaćuju prema cjeniku poštanskih usluga. Stavak 4. istog članka propisuje da cijene poštanskih usluga ne smiju: 1. sadržavati dodatne iznose koje bi davatelj poštanskih usluga odredio isključivo na temelju svoje značajne tržišne snage na tržištu poštanskih usluga, 2. određivati se ispod jedinične cijene koštanja s namjerom preuzimanja ili zadržavanja značajne tržišne snage na tržištu poštanskih usluga.

Odredbom članka 46. stavka 1. ZPU-a propisano je da cijene univerzalne usluge moraju biti: 1. jednake za istovrsne usluge za pismovne pošiljke za sve korisnike poštanskih usluga na cijelom području Republike Hrvatske, 2. pristupačne, troškovno usmjerene i poticajne za djelotvorno obavljanje univerzalne usluge, 3. nediskriminirajuće i transparentne.

Odredbom članka 67. stavka 1. ZPU-a propisano je da je HP – Hrvatska pošta d.d. davatelj univerzalne usluge i na temelju ovoga Zakona ima pravo i obvezu obavljati tu uslugu.

Odredbom članka 39. stavka 1. točke 1. Zakona o PDV-u propisano je da je univerzalna usluga i s njom povezane isporuke pratećih dobara osim prijevoza putnika i telekomunikacijskih usluga, oslobođena poreza na dodanu vrijednost.

Odredbom članka 280. stavak 4. ZJN 2016 propisano je da se pri izradi ponude ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi. Također, odredbom članka 290. stavak 1. ZJN 2016 propisano je da nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik.

Uvidom u dostavljene dokaze žalitelja utvrđeno je sljedeće. HAKOM je u stručnom mišljenju KLASA: 011-04/22-02/15, URBROJ: 376-04-22-03 od 21.

studenoga 2022. u bitnom naveo da uračunavanje cijene „servisa“, odnosno preuzimanja pošiljaka na adresi naručitelja, u cijenu univerzalne usluge, predstavlja odstupanje od uvjeta univerzalne usluge iz članka 16. stavka 2. ZPU-a. Dalje, HAKOM je u stručnom mišljenju o ugovaranju nepromjenive (fiksne) cijene univerzalne usluge za pismovne pošiljke KLASA: 011-02/22-03/04, URBROJ: 376-04-22-01 od 16. prosinca 2022. u bitnom naveo: „Zaključno, kada davatelj univerzalne usluge u javnonabavnom postupku, kao ponuditelj nudi univerzalnu uslugu onda tako ponuđena jedinična cijena usluge iz opsega univerzalne usluge mora biti naznačena kao promjenjiva cijena. Ako u nabavnom postupku naručitelj ugovara nepromjenjivu cijenu, davatelju univerzalne usluge stoji na raspolaganju model formiranja individualne ponude i cijene prema naručitelju kao korisniku poštanskih usluga, što se više ne može smatrati univerzalnom uslugom.“ U Cjeniku poštanskih usluga HP-Hrvatska pošta d.d. od 1.1.2024., u poglavlju VIII „Ostale usluge povezane s poštanskim uslugama“ navedeno je „1.15.4. SERVIS“ te cijene usluga s iskazanim PDV-om. Nadalje, izvršen je uvid u dokumente: Pitanja i odgovori u postupku javne nabave, broj objave: 2022/S F22-0025542, naručitelja Vodovod d.o.o., Omiš, izmijenjeni troškovnik te ponudbeni list i troškovnik odabranog ponuditelja u postupku javne nabave broj objave: 2022/S F22-0026471, predmet nabave: poštanske usluge, naručitelja Vodovod i kanalizacija d.o.o., Split.

Ocjenjujući žalbeni navod da je odabrani ponuditelj u ovom postupku javne nabave mogao i smio ponuditi samo zamjenske poštanske usluge s PDV-om utvrđeno je činjenično stanje iz kojeg proizlazi da je predmet nabave u konkretnom slučaju nabava poštanskih usluga, a sukladno odredbama ZPU poštanske usluge obuhvaćaju univerzalnu uslugu, zamjenske poštanske usluge i ostale poštanske usluge. Dalje proizlazi da je naručitelj kod opisa predmeta nabave propisao da se poštanske usluge opisane u troškovniku, odnose na prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje poštanskih pošiljaka u unutarnjem i međunarodnom poštanskom prometu te je istaknuo da davatelj usluge mora osigurati najmanje jedno preuzimanje poštanskih pošiljaka na otpremu dnevno – svakog radnog dana (od ponedjeljka do petka) u radnom vremenu Naručitelja, u prostoru pisarnice Grada Splita na adresi Kneza Branimira 17. Također, određeno je da davatelj usluge mora osigurati uručenje primatelja u skladu s rokovima iz važećega Zakona o poštanskim uslugama i Općim uvjetima davatelja usluge.

Ovdje valja istaknuti da je ZPU-om propisano da univerzalna usluga ima Zakonom propisani opseg te ta usluga mora biti dostupna korisnicima na čitavom prostoru Republike Hrvatske. S obzirom na specifičnost te usluge, ista je oslobođena poreza na dodanu vrijednost. Kako je razvidno iz DoN naručitelja je u stavkama 1. – 6. troškovnika (unutarnji promet) i u stavkama 1. - 3. (međunarodni promet) propisao prijam, usmjeravanje, prijenos i uručenje poštanskih pošiljaka, što sve pripada u opseg pojma univerzalne usluge, dok je u stavci 7. troškovnika propisao ostale dopunske usluge, što pripada u opseg pojma ostalih poštanskih usluga, a iste se odnose na preuzimanje poštanskih pošiljaka na otpremu u prostoru pisarnice naručitelja na adresi Kneza Branimira 17, specificirane u stavci 7. troškovnika kao preuzimanje paketa - pojedinačno, preuzimanje paketa - skupno (5 i više komada), preuzimanje vreća s pošiljkama i preuzete vreće kod istovremene dostave (vreća ili paketa). Dakle, u konkretnom troškovniku preuzimanje pošiljaka na adresi naručitelja nije sastavni dio stavki koje se odnose na usluge koje potpadaju pod pojam navedenih univerzalnih usluga iz troškovnika već samostalna stavka za koju se posebno iskazuje cijena i pripadajući PDV.

Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog tijela odabrani ponuditelj, u konkretnom slučaju, obzirom na odredbe konkretne DoN te članka 16. stavka 2. ZPU i članka 39.

Zakona o PDV-u nije trebao iskazati PDV na usluge koje potpadaju pod opis univerzalnih usluga, obzirom da se u konkretnom slučaju radi o poštanskoj usluzi koja ne odstupa od univerzalne poštanske usluge. Naime, u DoN-u konkretnog postupka naručitelj nije odredio da ponuđena cijena usluga prijama, usmjeravanja, prijenosa i uručenja poštanskih pošiljaka uključuje preuzimanje pošiljki na adresi naručitelja, već su te usluge, koje potpadaju pod pojam univerzalne usluge i na koje se ne obračunava PDV, troškovnikom zasebno propisane dok su zasebno propisane usluge koje potpadaju pod ostale poštanske usluge i ostale usluge povezane s poštanskim uslugama, a koje usluge su šire od opsega usluga koje ZPU propisuje pod pojmom univerzalne usluge i na koje usluge se obračunava PDV. Shodno gore navedenom, odabrani ponuditelj je u ponudi, ovisno o tome da li pojedina tražena usluga pripada u opseg univerzalne usluge i na koju se ne obračunava PDV ili pripada u opseg ostale poštanske usluge i na koju se obračunava PDV, u pojedinim troškovničkim stavkama PDV iskazao u iznosu od 0,00 € (stavke 1. - 6. unutarnji promet i stavke 1. – 3. međunarodni promet), dok je u ostalim stavkama iskazao pripadajuće iznose PDV-a. S obzirom na gore navedeno, ovo tijelo ocjenjuje da je odabrani ponuditelj ponudio tražene usluge te u ponudi ispravno iskazao PDV i formirao cijenu svoje ponude koja je sukladna odredbama DoN.

Vežano za žaliteljevo pozivanje na rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/22-01/643 od 22. studenoga 2022., ovo tijelo je analizom navedenog rješenja utvrdilo da je pravna i činjenična situacija u ovom predmetu različita u odnosu na situaciju iz navedenog predmeta. Naime, u citiranom rješenju je navedeno: „S obzirom na to da je naručitelj predmetnom dokumentacijom o nabavi propisao da se pored prijama, usmjeravanja, prijenosa i uručenja poštanskih pošiljaka (što je opseg pojma univerzalne usluge), traži i najmanje jednom dnevno preuzimanje poštanskih pošiljaka na adresi naručitelja te je troškovnikom propisano da je u cijenu uključena dostava i preuzimanje pošiljki na adresi naručitelja, ovo tijelo se obratilo HAKOM-u za pravnu pomoć i to vežano za dio žalbenog navoda žalitelja kojim žalitelj ističe da je odabrani ponuditelj, u konkretnom slučaju, obzirom na odredbe konkretne dokumentacije o nabavi trebao iskazati PDV na navedene stavke troškovnika, a sve obzirom na odredbu članka 16. stavka 2. ZPU. U svom očitovanju HAKOM je u bitnome odgovorio da preuzimanje pošiljaka na adresi naručitelja, koje je uračunato u cijenu usluga koje potpadaju pod pojam univerzalne usluge, predstavlja odstupanje od uvjeta univerzalne usluge iz članka 16. stavka 2. ZPU.“. Međutim, u ovome postupku javne nabave u DoN ne postoji odstupanje univerzalne usluge od uvjeta iz članka 16. stavka 2. ZPU odnosno preuzimanje pošiljaka na adresi naručitelja propisano u DoN nije uračunato u cijenu usluga koje potpadaju pod pojam univerzalne usluge, što posljedično dovodi do drugačijeg činjeničnog i pravnog utvrđenja, odnosno ne radi se o identičnim postupcima, kako to žalitelj u žalbi smatra.

Vežano za žaliteljevo pozivanje na rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/24-01/304, a koje je doneseno u ovome postupku javne nabave, povodom izjavljene žalbe na sadržaj dokumentaciju o nabavi, ovo tijelo je analizom tog rješenja utvrdilo da je tada dio žalbenog navoda žalitelja (Lider Express d.o.o.) glasilo: „...da točkom 1. Troškovnika Naručitelj traži pismovne pošiljke u rasponu do 2000 grama (2 kg) te točkom 4. Troškovnika traži sudska pismena te pismena po upravnom i poreznom postupku, a što sve ulazi i u doseg univerzalne usluge iz članka 15. stavak 2. točka 1. ZPU-a, dok točka 5. Troškovnika (paketi mase do 10 kg) spada u doseg univerzalne usluge iz članka 15. stavak 2. točka 2. ZPU-a. Također, Naručitelj točkom 2. Troškovnika traži preporučene pošiljke u rasponu do 2000 grama (2 kg) što spada u doseg univerzalne usluge iz članka 15. stavak 2. točka 3. ZPU-a. Navodi da je jedini ovlašten davatelj univerzalne usluge, temeljem članka 67. stavka 1. ZPU-a je HP-

Hrvatska pošta d.d. te je time omogućeno gospodarskom subjektu HP-Hrvatska pošta d.d., da cijenu ponude za većinu stavki formira temeljem univerzalne usluge koja je oslobođena plaćanja PDV-a, čime gospodarski subjekt (pored sporne okolnosti glede zahtjeva za minimalno pet poslovnica u sjedištu Naručitelja) i na ovaj način stječe neopravdanu prednost pred Žaliteljem, kao jedinim konkurentom za izvršavanje predmeta nabave.“, a žalbeno tijelo je u obrazloženju istog rješenja navelo: „...da je u žalbenom postupku utvrđeno da je naručitelj predmet nabave opisao sukladno svojim potrebama odnosno nije niti mogao na drugačiji način definirati opis predmeta nabave, iz kojeg razloga je žalbeni navod u ovom dijelu ocijenjen neosnovanim.“. dakle, iz navedenog rješenja proizlazi da je naručitelj u ovom postupku odredbe DoN-a u dijelu u kojem se odnose na univerzalne usluge propisao sukladne odredbama ZJN 2016 i ZPU-a te da se ne radi o pogodovanju gospodarskom subjektu HP-Hrvatska pošta d.d.

Nadalje, žalitelj ističe da je u DoN jedinična cijena definirana kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi, slijedom čega žalitelj, pozivom na stručno mišljenje HAHOM-a od 16. prosinca 2022., smatra da je predmet nabave (zamjenska) poštanska usluga te da odabrani ponuditelj nije smio niti mogao nuditi univerzalnu uslugu po individualnim uvjetima. Vezano za navedeni žalbeni navod, ovo tijelo je zatražilo pravnu pomoć od HAKOM-a na okolnost statusa univerzalne poštanske usluge u postupcima javne nabave kada je cijena usluge definirana kao nepromjenjiva. Dopisom od 3. ožujka 2025. HAKOM je izvijestio ovo tijelo da je preispitao i dopunio svoje stručno mišljenje od 16. prosinca 2022. u dijelu koji se odnosi na ugovaranje cijene univerzalne usluge u postupcima javne nabave. U očitovanju se zaključno navodi da je pravna kvalifikacija ugovorenih usluga i njihov status u pogledu regulacije cijena, osobito s obzirom na ugovaranje cijene kao nepromjenjive ili promjenjive, pitanje koje je potrebno razmotriti u okviru propisa o javnoj nabavi te ocijeniti sukladno pravilima koja uređuju takve postupke. Također je naglašena važnost osiguranja pristupa univerzalnoj usluzi javnim naručiteljima, u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.

Odredbom članka 6. stavkom 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/2017. i 75/2020.) propisano je da naručitelj u dokumentaciji o nabavi određuje je li cijena ponude promjenjiva ili nepromjenjiva. Stavkom 4. tog članka propisano je da je nepromjenjiva cijena, cijena koja tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ostaje nepromijenjena. Temeljem članka 290. stavak 4. ZJN 2016 ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te se temeljem članka 290. stavak 1. ZJN 2016 naručitelj prilikom pregleda i ocjene ponuda također mora pridržavati uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi.

Kao što je prethodno navedeno, u Uputama za ponuditelje, točkom 3.2. Način određivanja cijene ponude, naručitelj je odredio da je jedinična cijena definirana kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi.

Slijedom utvrđenog činjeničnog stanja, ocjena je ovog žalbenog tijela da je u konkretnom slučaju odabrani ponuditelj dostavom svoje ponude prihvatio sve uvjete i zahtjeve iz DoN, te svojom ponudom jamči da je cijena nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi, slijedom čega je njegova ponuda u tom dijelu dostavljena sukladno traženju naručitelja. Ujedno, odabrani ponuditelj je sukladno odredbama primjenjivih citiranih propisa porez na dodanu vrijednost iskazao za one stavke koje po svom sadržaju ne spadaju u opseg univerzalne poštanske usluge. Dakle, odabrani ponuditelj je u konkretnom slučaju postupio sukladno citiranoj odredbi DoN, a naručitelj je izvršio pregled ponuda sukladno propisanim uvjetima i zahtjevima iz DoN

pridržavajući se odredbe članka 290. ZJN 2016. Slijedom svega navedenog, žalbeni navod ocijenjen je kao neosnovan.

Vezano za žalbeni navod u kojem žalitelj ističe da je opisanim postupanjem odabrani ponuditelj došao u povoljniji položaj u odnosu na žalitelja te da je time došlo do povrede načela tržišnog natjecanja i načela jednakog tretmana utvrđeno je sljedeće.

Sukladno članku 3. točka 12. ZJN 2016 nepravilna ponuda je svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ili je primljena izvan roka za dostavu ponuda, ili postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ili nije rezultat tržišnog natjecanja, ili je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska, ili ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računске pogreške. Sukladno članku 4. stavku 1. ZJN 2016 naručitelj je u primjeni zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načela javne nabave, među kojim i načelo jednakog tretmana.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da ponuda odabranog ponuditelja iznosi 319.031,91 € bez PDV-a, odnosno 319.470,80 € s PDV-om, te da ponuda žalitelja iznosi 299.660,99 € bez PDV-a, odnosno 374.576,23 € s PDV-om.

Propisima o tržišnom natjecanju ne štite se poduzetnici, već se kroz osiguranje jednakih uvjeta poslovanja i jasna pravila kojima se utvrđuju dopuštena sredstva za međusobno natjecanje, štiti tržišno natjecanje, a radi dobrobiti potrošača. Davatelj univerzalnih usluga zakonom je oslobođen plaćanja poreza na dodanu vrijednost na pružene univerzalne usluge, a s obzirom na posebne uvjete poslovanja, stoga se ne može smatrati da ponuda u kojoj nije iskazan PDV temeljem posebnih propisa nije rezultat tržišnog natjecanja samo iz razloga ne iskazivanja PDV-a. Nadalje, načelo jednakog tretmana u postupcima javne nabave ostvaruje se kada naručitelj postupa na jednak način prema svim ponuditeljima, u konkretnom slučaju prema ponudi žalitelja i prema ponudi odabranog ponuditelja. Odabrani ponuditelj je u ponudi za usluge za koje je troškovnikom traženo iskazivanje PDV-a jer se u konkretnom slučaju radi o usluzi koja odstupa od univerzalne usluge iskazao PDV, dok je u stavkama u kojima je troškovnikom tražena usluga koja u svom opsegu spada u univerzalnu uslugu iz članka 15. ZPU (i da u konkretnom slučaju preuzimanje pošiljaka na adresi naručitelja nije uračunato u cijenu usluga koje potpadaju pod pojam univerzalnih usluga iz troškovnika) kao davatelj univerzalne usluge u tim stavkama troškovnika iskazao PDV u iznosu od 0,00 €. Slijedom svega navedenoga, a uzimajući u obzir način na koje su iskazane cijene u ponudi odabranog ponuditelja i u ponudi žalitelja, ovo tijelo ocjenjuje na osnovi svih činjenica i dokaza, da iz dostavljenih dokaza proizlazi da je odabrana ponuda sukladna citiranim odredbama DoN-a i zakonskoj regulativi iz toga područja. Kako je odabrani ponuditelj na zakonit način nudio cijenu u svoje ponude na tržištu poštanskih usluga, ovaj žalbeni navod se ocjenjuje neosnovanim.

S obzirom da je iz svega gore navedenog razvidno da je naručitelj tijekom pregleda i ocjene ponuda postupio sukladno citiranim odredbama Zakona i DoN, ovi se žalbeni navodi ocjenjuju neosnovanima.

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 tijelo nije utvrdilo osobito bitne povrede.

Slijedom navedenog, temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba žalitelja se odbija kao neosnovana te je odlučeno kao u točki 1. izreke ovoga rješenja.

Žalitelj, Lider Express d.o.o. je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 2.815,17 €, i to na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.615,17 € i na ime sastava žalbe po odvjetniku s pripadajućim PDV-om u iznosu od 1.200,00 €. 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 2. izreke ovoga 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.

V.D. PREDsjednice

Maja Kuhar

