



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/662
URBROJ: 354-01/21-8
Zagreb, 27. kolovoza 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice, te Jasnice Lozo i Karmele Dešković, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Terrakom d.o.o., Zagreb, OIB: 29050776382, kojeg zastupa opunomoćenik Damir Pokupec, odvjetnik iz Zagreba, u odnosu na Odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0018363, predmet nabave: elektronička komunikacijska usluga u nepokretnoj mreži, naručitelja Grad Karlovac, Karlovac, OIB: 25654647153, kao središnje tijelo za javnu nabavu za Grad Karlovac te gospodarske subjekte i ustanove Grada Karlovca sukladno popisu iz Priloga 1 dokumentacije o nabavi, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

RJEŠENJE

1. Poništava se Odluka o odabiru KLASA: 406-02/21-02/06, URBROJ: 2133/01-12/02-21-18 od 30. lipnja 2021. donesena u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0018363, predmet nabave: elektronička komunikacijska usluga u nepokretnoj mreži, naručitelja Grad Karlovac, Karlovac.
2. Nalaže se naručitelju Grad Karlovac, Karlovac da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog Rješenja na internetskim stranicama Državne komisija za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Terrakom d.o.o., Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu od 10.781,25 kuna.

Obrazloženje

Naručitelj Grad Karlovac, Karlovac, kao središnje tijelo za javnu nabavu za Grad Karlovac te gospodarske subjekte i ustanove Grada Karlovca sukladno popisu iz Priloga 1 dokumentacije o nabavi (njih 28, dalje u tekstu: korisnici usluge) objavio je 10. svibnja 2021. 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: 2021/S 0F2-0018363, predmet nabave: elektronička komunikacijska usluga u nepokretnoj mreži. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija cijena ponude (90 bodova) i vrijeme otklanjanja kvarova/smetnji (10 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je zaprimio dvije ponude od kojih je jednu ponudu ocijenio kao valjanu te 30. lipnja 2021. donio Odluku o odabiru KLASA:

406-02/21-02/06, URBROJ: 2133/01-12/02-21-18 kojom je odabrao ponudu ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb.

Na navedenu Odluku o odabiru urednu žalbu je 15. srpnja 2021. ovome tijelu izjavio i naručitelju u roku za žalbu, po opunomoćeniku Damiru Pokupcu, odvjetniku iz Zagreba, primjerak žalbe dostavio žalitelj Terrakom d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost odbijanja svoje ponude, traži usvojiti žalbu i poništiti predmetnu Odluku o odabiru, uz naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 10.781,25 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome smatra da su žalbeni navodi neosnovani.

Odabrani ponuditelj u svom podnesku kojim se očituje na žalbu u bitnome navodi kako u provedenom postupku pregleda i ocjene ponuda nije bilo nepravilnosti te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Tijekom postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika s javnog otvaranja ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, ponude žalitelja te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava zakonitost odbijanja svoje ponude navodeći da nisu ispunjene procesne pretpostavke za slanjem zahtjeva za obrazloženjem niske ponude iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine broj 65/17 i 75/20, dalje u tekstu: Pravilnik) jer su u predmetnom postupku javne nabave zaprimljene dvije, a ne najmanje tri ponude, čemu u prilog se poziva na pravno shvaćanje ovoga tijela iz rješenja KLASA: UP/II-034-02/18-01/157, URBROJ: 354-01/18-8 od 4. travnja 2018.

U svrhu ocjene žalbenog navoda, izvršen je uvid u raspoloživu dokumentaciju predmetnog postupka javne nabave objavljenu u EOJN RH te je utvrđeno da je naručitelj procijenjenu vrijednost predmeta nabave odredio u visini od 1.350.000,00 kuna bez PDV-a (točka II.1.5) obavijesti o nadmetanju i točka 6. dokumentacije o nabavi), da je naručitelj zaprimio dvije ponude, da je cijena odabrane ponude 1.110.852,90 kuna bez PDV-a, a cijena ponude žalitelja 729.421,26 kuna bez PDV-a (zapisnik s javnog otvaranja ponuda) te da je naručitelj žalitelja u dva navrata tražio objašnjenje izuzetno niske ponude (zahtjevima od 4. lipnja i 10. lipnja 2021., modul Pojašnjenja).

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

Slijedom opisanog činjeničnog stanja na koje je primijenjena navedena podzakonska odredba, ocijenjeno je da je žalbeni navod neosnovan. Naime, Pravilnik u citiranim odredbama propisuje uvjete/razloge u slučaju kumulativnog postojanja kojih

naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje, međutim, navedeni razlozi nisu *numerus clausus*, nego naručitelj može sukladno stavku 2. toga članka, ako mu se i iz nekih drugih razloga čini da je cijena neke ponude izuzetno niska, zatražiti od ponuditelja objašnjenje cijene te ponude. Dakle, naručitelj je taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka nabave i konkretnu ponudu procjenjuje da li je cijena neke ponude izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge koji se nabavljaju te ako mu se čini da je istaknuta izuzetno niska cijena ponude, mora ponuditelja tražiti pojašnjenje cijene. Drugim riječima, diskrecijsko je pravo naručitelja da procjeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njegovog dijela izuzetno niska ili ne.

Žalitelj u nastavku žalbe navodi kako njegova ponuda nije niti izuzetno niska, uspoređujući je s procijenjenom vrijednosti nabave i s cijenom odabrane ponude, ali i činjenicom da je predmetni naručitelj u 2019. godini (ev.br. 115/19) za istovrsnu nabavu kao ponuditelja odabrao istog ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb koji je tada imao cijenu ponude u visini od 685.392,00 kn bez PDV-a. Dakle, zaključuje žalitelj, naručitelj je pred dvije godine dobio uslugu po nižoj cijeni od one koju sada nudi žalitelj te naručitelj usprkos tome ponudu žalitelja oglašava izuzetno niskom.

Izneseni žalbeni navod ovo tijelo je ocijenilo neosnovanim budući da cijena odabrane ponude iz nekog drugog postupka javne nabave ne može biti temelj za ocjenu da li je ponuda određenog (drugog) ponuditelja u nekom drugom postupku javne nabave izuzetno niska jer je svaki postupak javne nabave postupak za sebe te se činjenično stanje (tehničke specifikacije, količine traženih usluga itd.) razlikuje, kao što to potvrđuje i naručitelj u odgovoru na žalbu za predmetni postupak javne nabave i postupak iz 2019. godine (ev.br. 115/19).

Zaključno, žalitelj navodi da čak i u slučaju da je naručitelj zakonito tražio objašnjenje cijene ponude žalitelja i da je ista izuzetno niska, naručitelj je morao uvažiti jasno objašnjenje žalitelja dano 7. i 14. lipnja 2021. Žalitelj navodi kako iz naručiteljevog obrazloženja odbijanja njegove ponude zaključuje da je odbio ponudu zbog bojazni za kvalitetno pružanje usluga, a ne zbog cijene. Budući da je žalitelj ispunio sve kriterije za odabir gospodarskog subjekta odnosno da je zadovoljio u pogledu sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti i tehničku i stručnu sposobnost to je nerazumljivo zašto naručitelj iskazuje bojazan za pružanje kvalitete usluge te isto podvodi pod odredbe o izuzetno niskoj ponudi iako ona to nije. Žalitelju nije jasno niti naručiteljevo obrazloženje odbijanja u dijelu gdje navodi da je obrazloženje žalitelja da će osigurati fizički pristup do svake lokacije općenit i nejasan jer ne sadrži pojašnjenje o kakvom se „fizičkom pristupu“ radi. Naime, žalitelj slijedom takvog izričaja zaključuje da naručitelj očekuje detaljan opis tehničkog spajanja odnosno detaljan tehnički nacrt kako će se omogućiti navedeni „fizički pristup“. Međutim, svrha obrazloženja nije bila davanje tehničke dokumentacije niti izvedbene tehnike cijelog projekta, već samo obrazloženje zašto su pojedine stavke troškovnika označene s 0,00 kuna. Žalitelj navodi kako je jasno obrazložio razloge pozivajući se upravo na ekonomičnost proizvodnog procesa te izabrano tehničko rješenje (članak 289. stavak 2. točke 1. i 2. ZJN 2016). Naime, kada se omogući Internet usluga, troškovi dodatnog uvođenja govorne usluge predstavljaju minimalan ili nikakav dodatni trošak, a tehničkim rješenjem proširenja analognih kanala s ATA uređajima kao i prihodom ostvarenim od odlaznih poziva žalitelj može pružiti traženu uslugu upravo po ponuđenoj cijeni. Kao dokaz svojih navoda poziva se rješenje ovoga tijela KLASA: UP/II-034-02/13-01/588, URBROJ: 354-01/13-8 od 6. lipnja 2013. te na presudu Suda EU C-367/19.

Očitujući se na žalbeni navod, naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome ponavlja razloge odbijanja ponude žalitelja iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te dodatno

navodi kako žalitelj navodi i dovodi u vezu s mjesečnom naknadom za govorne usluge sljedeće usluge: „Usluge poziva“, „Mjesečne naknade za IP uređaje“ i „0800 — usluge poziva“, od kojih niti jedna usluga ne spada u usluge pristupa Internetu, odnosno Internet usluge, već se radi o govornim uslugama koje uključuju i najam IP uređaja za pružanje govornih usluga: telefonskih IP uređaja i pratećih adaptera - ATA. Međutim, unatoč navodu da se troškovi fizičkog pristupa dijele za govorne i Internet usluge, žalitelj u predmetnom pojašnjenju od 14. lipnja 2021. ne dovodi u vezu troškove ili ponuđene cijene Internet usluge s mjesečnom naknadom za govorne usluge, odnosno ne dovodi u vezu govorne usluge sa uslugama „Priključna pristojba za usluge pristupa Internetu“ i „Mjesečna naknada za usluge pristupa Internetu“. Naručitelj dalje ističe da svoj navod iz žalbe gdje objašnjava da je razlog navođenja iznosa od 0,00 kuna taj što troškovi uvođenja, odnosno fizičkog pristupa za govorne i internet usluge dijele troškove i troškovi se pokriju uvođenjem jedne usluge, a za uvođenje nove usluge troškovi su zanemarivi, žalitelj nije naveo niti u jednom od svoja dva pojašnjenja izuzetno niske cijene pa naručitelj zaključuje da se radi o novim informacijama slijedom čega naručitelj nije mogao postupiti u skladu s tim informacijama tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda. Isti slučaj je i u dijelu žalbe gdje žalitelj spominje ekonomičnost proizvodnog procesa te izabrano tehničko rješenje što su također informacije koje žalitelj nije naveo niti u jednom od svoja dva pojašnjenja izuzetno niske cijene. Naručitelj navodi da iako je žalitelj ponudio identične iznose mjesečne naknade za govorne usluge od 0,00 kuna za sve korisnike usluge, vrste i količine svih traženih usluga za pojedinog korisnika nisu identične, što je naručitelju predstavljalo dodatnu sumnju u neuobičajeno nisku cijenu mjesečnih naknada za govorne usluge u kontekstu dijeljenja troškova govorne usluge i ostalih usluga. Smatra da bi bilo ključno da je žalitelj dostavio zadovoljavajuće objašnjenje ili dokaze neuobičajeno niske cijene korištenjem bilo kojeg od pojma „elektroničke komunikacijske infrastrukture“ ili „fizički pristup“, odnosno zajedno s objašnjenjem koje bi obuhvaćalo elemente iz članka 289. stavka 2. ZJN 2016.

Radi ocjene žalbenog navoda, izvršen je uvid u troškovnik koji je izradio naručitelj gdje je utvrđeno da je u stavci 2. Mjesečne naknade za govorne usluge tražio različite vrste govornih usluga različito kod svakog od 28 korisnika usluge. Tako je, primjerice, kod Dječjeg vrtića Četiri rijeke i Gradskog muzeja Karlovac tražio VoIP PBX i analogni priključak – POTS; kod Dječjeg vrtića Karlovac i Gradskog kazališta „Zorin dom“ analogni priključak – POTS; kod Gradske knjižnice I. G. Kovačić VoIP PBX Trunk SIP i analogni priključak – POTS; kod JVP Grada Karlovca ISDN BRA, kod Grada Karlovca ISDN PRA i ISDN BRA itd. Utvrđeno je da troškovnik sadrži ukupno 11 stavaka od kojih svaka ima podstavke. Stavka 1. troškovnika odnosi se na priključne pristojbe za govorne usluge; stavak 3. na usluge poziva; stavka 4. na priključne pristojbe za usluge pristupa Internetu; stavka 5. mjesečna naknada za usluge pristupa Internetu; stavka 6. priključna pristojba za WiFi uređaje; stavka 7. mjesečna naknada za WiFi uređaje; stavka 8. priključna pristojba za usluge podatkovnog povezivanja - L3 - IP VPN; stavak 9. mjesečna naknada za usluge podatkovnog povezivanja - L3 - IP VPN; stavak 10. priključna pristojba - ostale usluge te stavak 11. mjesečna naknada - ostale usluge.

Uvidom u troškovnik žalitelja utvrđeno je da je žalitelj kod svih korisnika usluge u stavkama 2. Mjesečna naknada za govorne usluge naveo jedinične cijene 0,00 kuna, za sve tražene vrste govornih usluga.

Dalje je utvrđeno da je naručitelj zahtjevom za objašnjenjem izuzetno niske ponude od 4. lipnja 2021., u kojem se poziva na članak 289. stavak 1. ZJN 2016 te članak 22. stavak 2. Pravilnika, tražio objašnjenje na koji način je žalitelj u mogućnosti ponuditi mjesečnu naknadu za govorne usluge za sve korisnike u iznosu od 0,00 kuna jer je uvidom u ponudu žalitelja naručitelju bilo razvidno da je u troškovniku, kod svih korisnika pod

stavkom 2. Mjesečne naknade za govorne usluge, naveo iznos jedinične cijene od 0,00 kuna, a imajući u vidu da za pružanje govorne usluge ponuditelj mora osigurati odgovarajuću elektroničku komunikacijsku infrastrukturu što predstavlja određeni ulazni trošak.

Nastavno, žalitelj je dopisom od 7. lipnja 2021. odgovorio da je popunio sve stavke navedene u troškovniku predviđene za ispunjavanje kako je i traženo u dokumentaciji o nabavi, a čiji je sastavni dio i jedinična cijena od 0,00 kuna na pojedinim stavkama te je kao takva rezultat poslovne politike žalitelja. Odgovarajući troškovi za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu, navodi dalje, uključeni su unutar drugih naknada budući da su troškovi za navedene stavke zanemarivi ili nepostojeći. Dakle, svi troškovi su uključeni u ukupnu cijenu ponude. Žalitelj se poziva i na praksu ovoga tijela iz koje proizlazi kako ponuditelj ima pravo u troškovniku upisati cijenu koja iznosi 0,00 kuna, a ističe i kako je uvidom u EOJN RH javne nabave elektroničkih komunikacijskih usluga u nepokretnoj mreži iz 2019. godine (ev.br. 115/19) odlukom o odabiru najpovoljnije ponude odabrana ponuda ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o. u iznosu od 685.392,00 kuna bez PDV-a što je niže od ponude koju je dostavio žalitelj. Slijedom navedenog, žalitelj je mišljenja kako se njegova ponuda ne može smatrati izuzetno niskom.

Smatrajući da postoje određene nejasnoće u objašnjenju žalitelja, naručitelj je zahtjevom od 10. lipnja 2021. zatražio dodatno objašnjenje, sukladno članku 289. stavku 3. ZJN 2016, navodeći kako je žalitelj u svom obrazloženju naveo kako su odgovarajući troškovi za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu uključeni unutar drugih naknada budući da su troškovi za navedene stavke zanemarivi ili nepostojeći pa naručitelj slijedom toga traži objašnjenje na koje se „druge naknade“ žalitelj referira. Budući da je pružanje ostalih usluga po drugim stavkama troškovnika također ovisno o osiguranju odgovarajuće elektroničke komunikacijske infrastrukture, navodi naručitelj, što predstavlja određeni ulazni trošak za ponuditelja, također žalitelja traži za svaku pojedinu stavku troškovnika „Mjesečne naknade za govorne usluge“, odnosno za svakog korisnika usluge objašnjenje na koji način planira osigurati odgovarajuću elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za pružanje ostalih usluga na čije su naknade vezane mjesečne naknade za govorne usluge.

Žalitelj je nastavno na zahtjev naručitelja dopisom od 14. lipnja 2021. na 10 stranica naveo sljedeće – za isporuku predmetnih govornih usluga osigurat će fizički pristup do svake lokacije na kojoj će postaviti potrebnu opremu za isporuku traženog broja govornih kanala/linija te omogućiti odlazne telefonske pozive sukladno objavljenom troškovniku naručitelja. Žalitelj dalje navodi da s obzirom na to da je ovim nadmetanjem određeno vremensko trajanje Ugovora, u svojem je izračunu predvidio sve troškove za pružanje govornih usluga te je svoje cijene iskazao kroz sljedeće sastavne dijelove govorne usluge: Usluge poziva; Mjesečne naknade za IP uređaje te 0800 – usluge poziva. S obzirom na dijeljene troškove fizičkog pristupa za govorne i internet usluge te prethodno navedenih sastavnih dijelova ponude za uslugu telefonije, žalitelj navodi kako je odredio da nema potrebe nametati dodatne troškove naručitelju kroz stavku troškovnika „Mjesečne naknade za govorne usluge“. Žalitelj dodatno ističe kako svaki operator temeljem svojih troškova, a sukladno Zakonu o elektroničkim komunikacijama, određuje prodajne cijene za svoje usluge te je u ovom slučaju žalitelj na temelju svojih troškova odredio razumnu profitabilnost na predmetnim uslugama javne nabave te na taj način objedinio svoju ukupnu ponudu. Žalitelj dostavlja i Prilog 1 u kojem se nalaze dodatna pojašnjenja za svakog korisnika usluge. Tako je u Prilogu 1, primjerice, za korisnika Dječji vrtić Četiri rijeke žalitelj naveo da će: „isporučiti šest fizičkih pristupa do traženih lokacija za uslugu pristupa internetu i/ili govornu uslugu. Za tog korisnika je potrebno isporučiti govornu uslugu za sveukupno 15 priključaka na 5 fizičkih pristupa te sveukupno 35 kanala/linija. Na dva fizička pristupa predviđeno je proširenje analognih kanala sa 3 ATA uređaja (2

porta). Na svih 5 lokacija isporučuje se sveukupno 28 IP uređaja TIP 1. Govorne usluge iz troškovnog modela žalitelja dijele troškove fizičkog pristupa na troškove pristupa internetu te dodatno raspodjeljuje troškove govorne usluge na mjesečnu naknadu za IP uređaje te predviđene usluge odlaznih poziva u ukupnom iznosu 25.555,66 kuna uvećano za PDV za 24 mjeseca bez PDV-a, odnosno 31.944,57 kuna za 24 mjeseca s PDV-om.“ Za korisnika Dječji vrtić Karlovac žalitelj je naveo da će: „isporučiti četiri fizička pristupa do traženih lokacija za uslugu pristupa internetu i govornu uslugu. Za tog korisnika je potrebno isporučiti govornu uslugu za sveukupno 14 priključaka na 4 fizička pristupa te sveukupno 14 kanala/linija. Na dva fizička pristupa predviđeno je proširenje analognih kanala sa 6 ATA uređaja (2 porta). Govorne usluge iz troškovnog modela žalitelja dijele troškove fizičkog pristupa na troškove pristupa internetu te dodatno raspodjeljuje troškove govorne usluge na mjesečnu naknadu za IP uređaje te predviđene usluge odlaznih poziva u ukupnom iznosu 3.811,66 kuna uvećano za PDV za 24 mjeseca bez PDV-a, odnosno 4.764,57 kuna za 24 mjeseca s PDV-om“, itd. kod svakog korisnika usluge.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je kako je naručitelj na stranicama 5. i 6. obrazložio razloge odbijanja ponude žalitelja temeljene na člancima 289. stavak 4., 295. stavak 1., a u vezi s člankom 3. točkom 12. ZJN 2016. Naručitelj je tako naveo da za pružanje elektroničkih komunikacijskih sluga u nepokretnoj mreži, pa tako i govornih usluga, ponuditelji trebaju osigurati odgovarajuću elektroničku komunikacijsku infrastrukturu na lokaciji svakog korisnika usluge. Elektronička komunikacijska infrastruktura se, navodi dalje, izvodi putem različitih kablinskih (žičanih) veza ili alternativno bežičnim putem uz postavljanje odgovarajućih antenskih sustava i pribavljanje potrebnih dozvola za korištenje radiofrekvencijskog spektra. Neovisno o izvedbi elektroničke komunikacijske infrastrukture, ponuditelji istu mogu samostalno postaviti (graditi) ili je mogu unajmiti od drugih operatora na tržištu koji upravljaju elektroničkom komunikacijskom strukturom na traženim lokacijama. Obje varijante izvedbe elektroničke komunikacijske infrastrukture generiraju određene ulazne troškove za svakog ponuditelja (troškove gradnje i/ili troškove najma), te utječu na ponuđene cijene elektroničkih komunikacijskih usluga koje su predmet nabave pa tako i na cijene govornih usluga. Naručitelj dalje navodi da su elektroničke komunikacijske usluge u nepokretnoj mreži, uključujući govorne usluge, vrlo bitne za svakodnevno nesmetano poslovanje Grada Karlovca i korisnika usluge te naručitelj želi osigurati pouzdanog pružatelja usluga koji će moći uredno izvršiti ugovor, kako u dijelu govornih usluga tako i cijelog ugovora. Naručitelj navodi kako izvršenje ugovora smatra upitnim ukoliko bi bilo ugroženo izvršenje dijela ugovora koji se odnosi na govorne usluge. S obzirom da je žalitelj za govorne usluge ponudio izuzetno niske cijene, naručitelj navodi da je postupio u skladu s člankom 289. stavkom 1. ZJN 2016 i člankom 22. stavkom 2. Pravilnika te zatražio od žalitelja objašnjenje izuzetno niske cijene ponude u dijelu govornih usluga. Naručitelj navodi kako je prvi odgovor žalitelja od 7. lipnja 2021. ocijenio nedovoljno jasnim te je žalitelja ponovno tražio dodatno objašnjenje. U odnosu na drugi odgovor žalitelja od 14. lipnja 2021. naručitelj obrazlaže da nije prihvatio navedeno objašnjenje jer žalitelj nije naveo o kakvom se fizičkom pristupu radi; nije pojasnio način dijeljenja troškova tih usluga, zatim, formulaciju da je žalitelj cijenu usluga odredio na temelju svojih troškova uz određivanje razumne profitabilnosti smatra općenitom; Prilog 1 odgovora ne sadrži navode o načinima osiguranja elektroničke komunikacijske infrastrukture; navod o osiguranju fizičkog pristupa do svake lokacije je nejasan i općenit odnosno žalitelj nije pojasnio kako pojedini načini osiguranja fizičkog pristupa imaju utjecaj na ponuđenu cijenu mjesečnih naknada za govorne usluge od 0,00 kuna, a uzevši u obzir dijeljenje troškova govornih usluga s ostalim ponuđenim uslugama kako je prethodno navedeno. Naručitelj zaključuje kako objašnjenje žalitelja ne sadrži elemente iz članka 289. stavka 2. ZJN 2016 što bi se osobito

odnosilo na članak 289. stavak 2. točke 1. i/ili 2. ZJN 2016, a koji bi elementi omogućili žalitelju da osigura potrebnu elektroničku komunikacijsku strukturu s pripadajućim troškovima i ponudi mjesečne naknade za govorne usluge u iznosu od 0,00 kuna za sve lokacije proračunskih korisnika.

Mjerodavnim odredbama članka 289. ZJN 2016 propisano je sljedeće: da je javni naručitelj obavezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da u primjerenom roku, ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge (stavak 1.); da se objašnjenja gospodarskog subjekta iz stavka 1. tog članka mogu posebice odnositi na: 1. ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili načina gradnje, 2. izabrana tehnička rješenja ili iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku proizvoda, pružanje usluga ili izvođenje radova, 3. originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj, 4. usklađenost s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona, 5. usklađenost s obvezama iz odjeljka G poglavlja 2. glave III. ovoga dijela Zakona, 6. mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu (stavak 2.); da ako tijekom ocjene dostavljenih podataka postoje određene nejasnoće, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti dodatno objašnjenje (stavak 3.); da javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. tog članka (stavak 4.), da je javni naručitelj obavezan odbiti ponudu ako utvrdi da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona (stavak 5.).

Iz utvrđenog činjeničnog stanja kao i mjerodavnih zakonskih odredaba proizlazi da je naručitelj postupio zakonito kada je od žalitelja tražio objašnjenje izuzetno niske cijene ponude, odnosno pojedinih stavki troškovnika, budući da je takva mogućnost izričito propisana odredbom članka 289. ZJN 2016. Međutim, naručitelj je prilikom primjene instituta objašnjenja izuzetno niske cijene ponude dužan voditi računa da odbijanje ponude primjenjuje kao krajnju mjeru, ukoliko ponuditelj ne objasni na zadovoljavajući način iskazanu cijenu ponude. Naručitelj je od žalitelja tražio objašnjenje na koji način je u mogućnosti ponuditi mjesečnu naknadu za govorne usluge za sve korisnike usluge u iznosu od 0,00 kuna odnosno dodatno traži objašnjenje na koje se „druge naknade“ žalitelj u prvom objašnjenju referira, a također traži žalitelja za svaku pojedinu stavku troškovnika „Mjesečne naknade za govorne usluge“, odnosno za svakog korisnika usluge objašnjenje na koji način planira osigurati odgovarajuću elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za pružanje ostalih usluga na čije su naknade vezane mjesečne naknade za govorne usluge. Žalitelj je na predmetne upite naručitelja u odnosu na sve korisnike usluge dao objašnjenja iz kojih proizlazi da se troškovi fizičkog pristupa za govorne i Internet usluge te navedene sastavne dijelove ponude za usluge telefonije dijele, dakle, žalitelj dijeli elektroničku komunikacijsku infrastrukturu za sve usluge te jednom kada se uvede Internet usluga, troškovi dodatnog uvođenja govorne usluge žalitelju predstavljaju minimalan ili nikakav dodatni trošak jer su se troškovi pokrili uvođenjem Internet usluge. Uz to, tehničkim rješenjem proširenja analognih kanala s ATA uređajima kao i prihodom ostvarenim od odlaznih poziva žalitelj može pružiti traženu uslugu po ponuđenoj cijeni. Naručitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda jasno navodi da uslijed toga smatra da žalitelj neće biti u mogućnosti uredno izvršiti ugovor, kako u dijelu govornih usluga tako i ugovor u cjelini, obrazlažući to time što obje varijante izvedbe elektroničke komunikacijske

infrastrukture generiraju određene ulazne troškove za svakog ponuditelja. Ovo tijelo ne može prihvatiti navedenu argumentaciju naručitelja za odbijanje ponude žalitelja kao izuzetno niske. Naime, iz sadržaja objašnjenja žalitelja razvidno je da opravdava ponuđenu cijenu od 0,00 kuna ekonomičnošću proizvodnog procesa i izabranim tehničkim rješenjem te detaljno i argumentirano, postupajući u potpunosti prema zahtjevima i upitima naručitelja pojašnjava način iskazivanja cijene kao i razloge za takvo iskazivanje cijene u spornim stavkama. Pritom je potrebno napomenuti da naručitelj pri obrazlaganju odbijanja ponude žalitelja polazi od neutemeljene postavke da iskazana cijena u svakoj pojedinoj stavci mora pokrivati visinu ulaznih troškova za tu stavku. Prema tome, s obzirom na koncipirane zahtjeve naručitelja i dana objašnjenja žalitelja ne može se prihvatiti ocjena naručitelja da žalitelj nije dostavio zadovoljavajuće objašnjenje o izvršenju predmetnih usluga po ponuđenoj cijeni pa je slijedom svega navedenog ovaj žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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 postupka javne nabave te je na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno kao u točki 1. izreke ovog Rješenja pa se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj, zastupan po odvjetniku, postavio je zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 10.781,25 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka (10.000,00 kuna) i na ime troška odvjetničkog zastupanja (781,25 kuna).

Sukladno članku 431. stavku 3. ZJN 2016, stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Budući da je žalba osnovana, osnovan je i zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 10.781,25 kuna, sukladno članku 430. stavku 1. točki 2. ZJN 2016 te Tbr. 20.1, Tbr. 22. i Tbr. 42. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine broj 142/12, 103/14, 118/14 i 107/15).

Slijedom navedenog, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je 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 ovoga Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.



Stranke žalbenog postupka:

1. Grad Karlovac, Karlovac, Banjavčičeva 9
2. Terrakom d.o.o., Zagreb, Radnička cesta 48
3. A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, Vrtni put 1