



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

KLASA: UP/II-034-02/18-01/258

URBROJ: 354-01/18-8

Zagreb, 4. svibnja 2018.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednika te Darie Duždević i Alice Brandt, članica, povodom žalbe žalitelja AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb, OIB: 09253797076, na Odluku o poništenju postupka, u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2018/S 0F2-0002301, predmet nabave: pružanje usluge sigurnosne zaštite luke Dubrovnik-Gruž na području nadležnosti Lučke uprave Dubrovnik u 2018. i 2019. godini, naručitelja Lučka uprava Dubrovnik, Dubrovnik, OIB: 51303627909, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave („Narodne novine“, broj 18/13., 127/13. i 74/14.) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16., dalje u tekstu ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se otvoreni postupak javne nabave broj objave: 2018/S 0F2-0002301, predmet nabave: pružanje usluge sigurnosne zaštite luke Dubrovnik-Gruž na području nadležnosti Lučke uprave Dubrovnik u 2018. i 2019. godini, naručitelja Lučka uprava Dubrovnik, Dubrovnik.
2. Nalaže se naručitelju Lučka uprava Dubrovnik, Dubrovnik, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 10.000,00 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Lučka uprava Dubrovnik, Dubrovnik, objavio je 30. siječnja 2018. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2018/S 0F2-0002301, predmet nabave: pružanje usluge sigurnosne zaštite luke Dubrovnik-Gruž na području nadležnosti Lučke uprave Dubrovnik u 2018. i 2019. godini. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, gdje su kao kriteriji određeni cijena ponude (maksimalno 90 bodova) i kvaliteta - osposobljenost (maksimalno 10 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su dvije ponude. Naručitelj je dana 14. ožujka 2018. godine donio Odluku o poništenju postupka URBROJ: D-015/2018.

Na predmetnu Odluku o poništenju, žalbu je dana 23. ožujka 2018. godine ovom državnom tijelu izjavio i naručitelju u roku za žalbu dostavio, žalitelj AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava razloge donošenja pobijane odluke, predlaže poništiti odluku o poništenju postupka te postavlja zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 10.000,00 kuna.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, odluke o poništenju postupka te ostalih dokaza.

Žalba žalitelja zajednice ponuditelja AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb, je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba žalitelja AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb, je osnovana.

Žalitelj tvrdi da je pobijana Odluka o poništenju u cijelosti nezakonita iz razloga jer je naručitelj u predmetnoj odluci kao razlog poništenja postupka naveo da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentaciji o nabavi da su bile poznate prije. Žalitelj se poziva na odredbu članka 403. stavka 3. ZJN 2016 te navodi da je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka. Ističe da je teret dokazivanja da postoje navedene okolnosti na naručitelju koji novonastale okolnosti mora obrazložiti i dokazati da su mu postale poznate tek, u ovom slučaju, nakon dostave i javnog otvaranja ponuda, odnosno da su mu objektivno bile nepoznate prije. Žalitelj smatra da naručitelj ne smije po vlastitom nađenju poništavati postupak javne nabave koji je pokrenuo, budući je vezan zakonskim uvjetima.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da pod područjem nadležnosti Lučke uprave Dubrovnik spada međunarodni pomorski granični prijelaz I kategorije Dubrovnik, čiji je sastavni dio i granično područje „Autobusni kolodvor“. Navodi da u međunarodnom pomorskom graničnom prijelazu vrijede posebni zakoni iz područja sigurnosne zaštite luke te nadzora državne granice. Navodi da se sigurna zaštita luke obavlja sukladno Planu sigurnosne zaštite Lučke uprave Dubrovnik te da nadzor nad primjenom mjera sigurnosne zaštite luke obavlja Povjerenstvo imenovano od strane Ministarstva mora, pometa i infrastrukture, uz prijedlog člana Ministarstva unutrašnjih poslova, Ravnateljstvo policije, Uprave za granicu. Navodi da se novonastale okolnosti odnose na zahtjev nadležne policijske uprave, novoizabranog člana povjerenstva, a dok je već u tijeku bio postupak predmetne javne nabave, koji je na temelju procjene rizika zatražio pojačanu kontrolu i nadzor nad primjenom mjera Plana sigurnosne zaštite luke, iz čega s aspekta sigurnosti proizlazi potreba za pojačanim angažmanom odgovarajućeg zaštitarskog osoblja na području nadležnosti Lučke uprave Dubrovnik.

Dakle, među strankama je sporno je li naručitelj pravilno ocijenio postojanje osnove za poništenje predmetnog postupka javne nabave.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da se u Odluci o poništenju postupka od 14. ožujka 2018. godine kao razlog poništenja navodi članak 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016, odnosno da se postupak poništava iz razloga jer su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije Obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi da su bile poznate ranije. U obrazloženju navedene odluke navodi se da se vrednovanje kriterija kvalitete (osposobljenosti) ponuditelja ocjenjivao dostavljeni

uvjet/dokaz o ispunjavanju kriterija navedenih pod točkom 4.3. Uvjeti i tehnička i stručna sposobnost: Iskustvo potrebno za izvršenje ugovora i Tehnička i stručna sposobnost. Pod iskustvom potrebnim za izvršenje predmeta ugovora gospodarski subjekt u ovom postupku javne nabave morao je dokazati da je uredno izvršio usluge iste ili slične predmetu nabave, ukupne vrijednosti sukladne procijenjenoj vrijednosti predmeta nabave, što je bilo dozvoljeno dokazivati s najviše 1 (jednim) ugovorom čija je vrijednost bez PDV-a jednaka ili veća od procijenjene vrijednosti predmeta nabave. Navedeni uvjet se odnosio na pružanje zaštitarskih usluga u međunarodnom graničnom području, a što je naznačeno u točki 2.6. Troškovnik Tablica 1, pod mjestom rada granični prijelaz „Autobusni kolodvor“ u luci Dubrovnik-Gruž. Nadalje, navodi se da iz dostavljene dokumentacije ponuditelja nije dokazano iskustvo rada ponuditelja u međunarodnom graničnom području, što je osnovni uvjet ovog natječaja te da je zaključeno kako u natječajnoj dokumentaciji nije jasno i nedvosmisleno zatražena dokumentacija koja potvrđuje iskustvo ponuditelja u pružanju zaštitarskih usluga u međunarodnom graničnom području u navedenom razdoblju. Iz tog razloga ponuditelji su dostavili dokumentaciju koja potvrđuje pružanje usluga na području koje ne spada u međunarodno granično područje što ne odgovara potrebama naručitelja. Navedeno je da je slijedom navedenog odlučeno da se predmetni natječaj poništi i da se raspiše novi u kojem će se jasno i nedvosmisleno navesti zahtjev za pružanjem zaštitarskih usluga u međunarodnom graničnom prijelazu. Navodi se da se nove okolnosti odnose na procjenu rizika nadležne granične policije o sigurnosnoj ugrozi lučkog područja luke Dubrovnik – Gruž, poglavito tijekom turističke sezone i potrebe povećanja broja angažiranih zaštitara za kontrolu pristupa osoba, vozila i brodova lučkom području. Slijedom toga nastale su nove okolnosti zbog kojih je potrebno zaposliti dva dodatna zaštitara na graničnom prijelazu „Autobusni kolodvor“ u luci Dubrovnik – Gruž, a angažiranjem kojih se postiže povećanje učinkovitosti i sigurnosti kontrole pristupa osoba, vozila i brodova na graničnom području luke u skladu s procjenom rizika nadležne granične policije i programskih ciljeva Lučke uprave Dubrovnik o smanjenju gužve i zastoja prometa tijekom turističke sezone, kao i ravnomjernijeg rasporeda prihвата brodova na kružnim putovanjima kako u jutarnjim tako i u poslijepodnevnim terminu te prilagodbi Schengenskom sporazumu u luci.

U žalbenom postupku naručitelj kao dokaz dostavlja Izjavu o sukladnosti luke/lučkog operativnog područja od 14. srpnja 2015. godine, izdanu od Ministarstva pomorstva, prometa i infrastrukture, u kojoj se navodi da je izdana na temelju odredbi Zakona o sigurnosnoj zaštiti pomorskih brodova i luka i dijela B Međunarodnog pravilnika o sigurnosti brodova i lučkih prostora (ispis Pravilnika) te je navedeno da je luka Dubrovnik – Gruž, luka od značaja za Republiku Hrvatsku. Nadalje, navodi se da se potvrđuje da obavljena provjera sukladnosti ove luke/lučkog operativnog područja s odredbama poglavlja XI -2 SOLAS Konvencije i dijela A Međunarodnog Pravilnika o sigurnosti brodova i lučkih prostora (ISPS Pravilnik) te da luka/lučko operativno područje posluje u skladu s odobrenim Planom sigurnosne zaštite luke. U izjavi se potvrđuje da je tijekom pregleda provedenog u skladu s odredbom B/16.62.4 ISPS Pravilnika utvrđeno da luka posluje u skladu s odnosnim odredbama poglavlja XI-2 SOLAS Konvencije i dijela A ISPS Pravilnika.

Nadalje, naručitelj dostavlja Odluku Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 26. siječnja 2018. godine o osnivanju Povjerenstva za ovjeru godišnjih pregleda Izjave o sukladnosti i obavljanju nadzora primjene mjera utvrđenih planom sigurnosne zaštite luke/lučkog operativnog područja za područja nadležnosti Lučke kapetanije Dubrovnik.

Mjerodavni pravni okvir za odlučivanje o spornom pitanju jesu članci 290., 298. i 403. ZJN 2016. Prema članku 290. stavku 1. ZJN 2016 nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. Sukladno odredbi članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016 javni naručitelj obavezan je poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno

drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Člankom 403. stavkom 3. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Dakle, teret dokazivanja da postoje navedene okolnosti je na naručitelju te naručitelj mora novonastale okolnosti obrazložiti i dokazati da su mu postale poznate nakon isteka roka za dostavu ponuda te da mu objektivno nisu mogle biti poznate u fazi pripreme postupka i objave dokumentacije, a što je u konkretnom slučaju naručitelj propustio učiniti.

Naime, u konkretnom slučaju naručitelj je u Odluci o poništenju postupka naveo i obrazložio o kojim se okolnostima radi, a koje navodno naručitelju nisu bile poznate ranije. Međutim, po ocjeni ovog državnog tijela, u konkretnom slučaju ne radi se o okolnostima koje naručitelju nisu ranije bile poznate, primjerice okolnost, odnosno činjenica o kakvoj se vrsti luke radi – međunarodno granično područje, kao i okolnosti vezane za dinamiku prometa tijekom turističke sezone na području luke i Grada Dubrovnika. Također, naručitelj nije dokazao da je zbog promjene u sastavu Povjerenstva za ovjeru godišnjih pregleda Izjave o sukladnosti i obavljanja nadzora primjene mjera utvrđenih planom sigurnosne zaštite luke/lučkog operativnog područja došlo do neophodnog dodatnog zahtjeva za zapošljavanjem dva dodatna zaštitara.

Dakle, prema ocjeni ovoga tijela, naručitelj, protivno odredbi članka 403. stavka 3. ZJN 2016, nije dokazao da za okolnosti na temelju kojih je donio odluku o poništenju nije znao niti mogao znati prije isteka roka za dostavu ponuda.

Slijedom navedenog, utvrđeno je da u obrazloženju odluke o poništenju postupka nije navedena valjana osnova za postupanje sukladno članku 298. stavak 1. točke 2. ZJN 2016 te je stoga žalbeni navod ocijenjen kao osnovan.

Postupajući po službenoj dužnosti, u odnosu na osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016, utvrđeno je postojanje osobito bitne povrede postupka javne nabave iz točke 7. tog stavka.

Naime, uvidom u predmetnu dokumentaciju o nabavi utvrđeno je da je naručitelj točkom 4.3. dokumentacije o nabavi propisao minimalne razine tehničke i stručne sposobnosti te je podtočkom 8. propisao da ponuditelj mora dokazati posjedovanje ISO certifikata (certifikate za sustav upravljanja kvalitetom ISO 9001:2015, za sustav zaštite okoliša ISO 14001:2015, sustav za implementaciju, održavanje i kontinuirano unapređenje informacijske sigurnosti ISO/IEC 27001:2013, sustav upravljanja zdravljem i sigurnošću pri radu s ciljem upravljanja rizicima po život i zdravlje radnika OHSAS 18001:2007).

Članak 256. ZJN 2016 (Odjeljak B, Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta, Uvjeti sposobnosti, Opća odredba) u stavku 1. propisuje da se kriteriji za odabir gospodarskog subjekta u postupku javne nabave mogu odnositi na: 1. sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, 2. ekonomsku i financijsku sposobnost, 3. tehničku i stručnu sposobnost. Nadalje, stavak 2. istog članka propisuje da javni naručitelj smije kao uvjete sposobnosti gospodarskog subjekta u postupku javne nabave odrediti samo kriterije za odabir iz stavka 1. ovoga članka u skladu s odredbama ovoga odjeljka Zakona. Dakle, kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti) propisani su kao fakultativni, a ne kao obvezni kriteriji, ali, u situaciji kad ih naručitelj propisuje u dokumentaciji o nabavi, smije ih odrediti samo u skladu s Odjeljkom B. Poglavlja 4. ZJN 2016.

Stoga, kada je naručitelj propisao norme - ISO certifikate kao uvjete minimalne razine tehničke i stručne sposobnosti u točki 4.3.8. dokumentacije o nabavi, postupio je u suprotnosti s člankom 256. ZJN 2016, budući da navedeno nije uvjet tehničke i stručne sposobnosti, već se radi o normama, koje su propisane člankom 270. ZJN 2016. U navedenom smislu,

propisujući predmetne norme – ISO certifikate kao uvjet tehničke i stručne sposobnosti, utvrđeno je da naručitelj nije odredio uvjete tehničke i stručne sposobnosti u skladu s odredbom članka 256. stavka 2. ZJN, te je stoga utvrđeno da je takvim propisivanjem naručitelj počinio osobito bitnu povredu postupka javne nabave.

Utvrđena bitna povreda utječe na zakonitost samog postupka javne nabave, pa tako i na zakonitost donesenih odluka (odluka o poništenju) u konkretnom postupku. Stoga je ovo državno tijelo zbog osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. točke 7. ZJN 2016, koja nikakvim naknadnim postupkom naručitelja ne može biti ispravljena u ovoj fazi postupka javne nabave, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. tog Zakona poništilo otvoreni postupak javne nabave u cijelosti, kojim poništenjem postupka je poništena i Odluka o poništenju postupka javne nabave od 14. ožujka 2018. godine te je slijedom navedenog odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 10.000,00 kuna. S obzirom na to da je žalba žalitelja osnovana, temeljem članka 431. stavak 3. ZJN 2016, žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 10.000,00 kuna, kako je i odlučeno u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu 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.

ZAMJENIK PREDSJEDNIKA



Andelko Rukelj

Stranke žalbenog postupka:

1. Lučka uprava Dubrovnik, Dubrovnik,
Obala pape Ivana Pavla II 1
2. AKD-Zaštita d.o.o., Zagreb,
Savska cesta 28