



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

KLASA: UP/II-034-02/18-01/1019
URBROJ: 354-01/19-6
Zagreb, 7. siječnja 2019.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednika te Rožike Gužvanj i Karmele Dešković, članica, povodom žalbe žalitelja KPMG Croatia d.o.o., Zagreb, OIB: 20963249418, na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2018/S 0F2-0032081, predmet nabave: usluge tehničke podrške u dijelu aktivnosti druge faze Programa modernizacije hrvatskog školskog sustava e-Škole: Cjelovita informatizacija procesa poslovanja škola i nastavnih procesa u svrhu stvaranja digitalno zrelih škola za 21. stoljeće, naručitelja Hrvatska akademska i istraživačka mreža – Carnet, Zagreb, OIB: 58101996540, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13 i 74/14) te članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, u nastavku: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja KPMG Croatia d.o.o., Zagreb odbija se kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja KPMG Croatia d.o.o., Zagreb za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNET, Zagreb objavio je 19. studenog 2018. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2018/S 0F2-0032081, predmet nabave: usluge tehničke podrške u dijelu aktivnosti druge faze Programa modernizacije hrvatskog školskog sustava e-Škole: Cjelovita informatizacija procesa poslovanja škola i nastavnih procesa u svrhu stvaranja digitalno zrelih škola za 21. stoljeće. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, koju čine ponderi cijene 50%, stručnjaka 35% te organizacija i metodologija 15%.

Na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu žalbu je 29. studenog 2018. godine izjavio, te u roku za žalbu dostavio naručitelju, žalitelj KPMG Croatia d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi te predlaže poništiti dio dokumentacije o nabavi i to točku 3.b u dijelu "2.1. Opis predmeta nabave " (na vrhu stranice

6/49) u dijelu koji glasi: "b. Podrška u procesu selekcije djelatnika za potrebe projekta e-Škole", točku 3.b u dijelu "2.1. Opis predmeta nabave" (na stranici 8/49) u dijelu koji glasi: "b. Podrška u procesu selekcije djelatnika za potrebe projekta e-Škole. Podrška uključuje organizaciju i provođenje psihologijskog testiranja te intervjuiranje kandidata za zapošljavanje sukladno potrebama Naručitelja, odnosno sukladno potrebama provedbe projekta", točku 4.2.2. (na stranicama 16/49 i 17/49) u dijelu koji se odnosi na tražene kvalifikacije Stručnjaka za razvoj ljudskih potencijala, točku 6.6. Kriteriji odabira ponude, u dijelu koji se odnosi na kriterije za odabir ekonomski najpovoljnije ponude i njihov relativan značaj sadržan u tablici na stranici 23/49, točku 6.6. Kriteriji odabira ponude, u dijelu koji se odnosi na način bodovanja stručnjaka za provedbu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, stručnjaka za javnu nabavu te stručnjaka za razvoj ljudskih potencijala (na stranicama 24/49 i 25/49) i točku 6.6. Kriteriji odabira ponude, počevši od dijela "Organizacija i metodologija provedbe projekta tehničke podrške" na stranici 26/49 pa sve do kraja točke 6.6.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnom osporava navode žalitelja te predlaže odbiti žalbu i zahtjev za naknadu troškova kao neosnovane.

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, te ostalih dostavljenih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj smatra da točka 3.b) dokumentacije koja definira opis predmeta nabave nije obuhvaćena CPV oznakama i nazivima definiranim dokumentacijom o nabavi. Žalitelj smatra da ta aktivnost nema utjecaj na proces jačanja kapaciteta novih i postojećih djelatnika naručitelja, da nije relevantna za ovaj predmet nabave te da izlazi izvan opsega ovog predmeta nabave. Navodi da je svrha testiranja provjera ima li kandidat tražene kvalifikacije koje su preduvjet za zasnivanje radnog odnosa za određeno radno mjesto, a svrha takvog testiranja ne može biti obuka za potrebe obavljanja radnih zadataka ni razvoj kompetencija kod zaposlenika. Zbog svega navedenog žalitelj smatra da zahtjev iz točke 3.b) dokumentacije koja definira opis predmeta nabave nije u vezi s jačanjem kapaciteta postojećih i novih djelatnika naručitelja, vezano uz projekt modernizacije školskog sustava, pa da tu točku treba brisati ili preformulirati na način da se maknu elementi koji ne doprinose predmetu nabave.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je usluga pod 3.b obuhvaćena CPV oznakom Usluge savjetovanja na području razvoja - dio usluge razvoja koji bi trebali omogućiti naručitelju da u sklopu provedbe projekta osigura razvoj ključnih vještina zaposlenika i korištenja metoda i alata od strane struke. Tvrdi da selekcija kandidata osigurava naručitelju da korištenjem stručne pomoći i pri odabiru novozaposlenih preventivno utječe na osiguranje provedbe projekta sukladno planu. S obzirom da se sporni segment predmeta nabave odnosi na pružanje stručnih znanja radi podupiranja naručitelja u provedbi projekta, naručitelj smatra da mu je i proces odabira kandidata, kao i psihologijsko testiranje od strane stručnjaka potrebno za uspješnu provedbu projekta. Naručitelj navodi da u svojoj organizacijskoj strukturi nema sistematizirano radno mjesto za stručnjaka s potrebnim znanjima koji bi mogao obavljati te poslove. Kako se predmet nabave odnosi u suštini na pomoć stručnjaka, naručitelj smatra da je i pomoć u spornom segmentu predmeta nabave nužna i čini cjelinu kojom naručitelj zaokružuje svoje potrebe za dodatnom stručnom pomoći radi uspješne provedbe projekta.

Postupajući prema žalbenom navodu izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi. Točkom 2. dokumentacije propisani su Podaci o predmetu nabave, a podtočkom 2.1. Opis

predmeta nabave, unutar koje podtočke je naručitelj, između ostalog, propisao i aktivnosti predviđene u sklopu tehničke podrške, pa je tako pod rednim brojem 3. b) predvidio jačanje kapaciteta djelatnika naručitelja, kao podrška u procesu selekcije djelatnika za potrebe projekta e-Škole. Dalje je naručitelj pojasnio da predmetna podrška uključuje organizaciju i provođenje psihologijskog testiranja te intervjuiranje kandidata za zapošljavanje sukladno potrebama Naručitelja, odnosno sukladno potrebama provedbe projekta. Nadalje, naručitelj je za predmet nabave odredio dvije CPV oznake i to CPV: 73220000-0 – Usluge savjetovanja na području razvoja i 79418000-7 Usluge savjetovanja na području javne nabave.

Sukladno odredbi članka 203. ZJN 2016 javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno odredivu cjelinu, dok prema odredbi članka 205. stavaka 1. i 2. tog Zakona predmet nabave se mora opisati na jasan, nedvojben, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je naručitelj postavio, a opis predmeta nabave ne smije pogodovati određenom gospodarskom subjektu. Prema odredbi članka 74. ZJN 2016 naručitelj je obavezan pri upućivanju na nomenklature u obavijestima javne nabave kod opisa predmeta nabave koristiti se brojčanim oznakama iz Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV), kako je posljednje izmijenjena Uredbom (EZ) br. 596/2009.

S obzirom na citirane odredbe dokumentacije o nabavi koje žalitelj osporava te primjenom relevantnog pravnog okvira, ovo tijelo ne nalazi povrede na koje upućuje žalitelj. Naime, segment predmeta nabave na koji žalitelj upućuje odnosi se na jačanje kapaciteta naručitelja, koje uključuje i novozaposlene djelatnike. Budući da naručitelj u svojem timu ne raspolaže osobom sa potrebnim stručnim znanjima za provedbu navedenih aktivnosti, kako proizlazi iz odgovora naručitelja, što žalitelj ne spori, to ne postoji zakonska smetnja da naručitelj u predmetnom postupku javne nabave predmet nabave opiše na osporavani način. Također, naručitelj je slobodan odrediti predmet nabave te ga opisati uz ograničenja iz članka 205. ZJN 2016, što je u ovom slučaju i učinio. Isto tako, ovim žalbenim navodom osporavani dio dokumentacije o nabavi odnosi se na usluge organizacije i provođenja psihologijskog testiranja te intervjuiranja kandidata za zapošljavanje naručitelja, što je usmjereno ka daljnjem razvoju provedbe projekta, stoga se prihvaća argumentacija naručitelja da je isto obuhvaćeno CPV oznakom 73220000-0 – Usluge savjetovanja na području razvoja. Slijedom svega navedenog, a s obzirom da propisanim predmetom nabave nisu utvrđene zakonske povrede, žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj navodi da je točkom 4.2.2. dokumentacije o nabavi naručitelj tražio od stručnjaka za razvoj ljudskih potencijala, radi dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti, da mora imati najmanje visoku stručnu spremu odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij odnosno obrazovanje sa stečenih najmanje 300 ECTS bodova u polju psihologije, te članstvo u Hrvatskoj psihološkoj komori ili izjava stranog stručnjaka da će prije sklapanja ugovora ishoditi članstvo u Hrvatskoj psihološkoj komori. Žalitelj smatra da nije uobičajeno ni nužno da traženi stručnjak ima takvo obrazovanje i članstvo, već da je za provođenje traženih edukacija mnogo relevantnije usporedivo iskustvo stručnjaka u provedbi sličnih edukacija i godine radnog iskustva u upravljanju ljudskim potencijalima. Napominje da se u dokumentaciji o nabavi za druge stručnjake ne traži određeno polje izobrazbe. Zbog svega navedenog, žalitelj smatra da je predmetnom točkom dokumentacije povrijeđeno načelo razmjernosti te da je dokumentacija pripremljena na način koji, suprotno članku 200. stavku 1. ZJN 2016, onemogućuje podnošenje usporedivih ponuda, jer eliminira gospodarske subjekte koji u svom timu nemaju psihologa, ali imaju stručnjaka koji ima iskustvo u području ljudskih resursa i jačanja kapaciteta djelatnika.

U odgovoru na žalbu, naručitelj navodi kako smatra da je upravo iz organizacijskih razloga potrebno da stručnjak ima završeni studij psihologije, a razmjernost predmetu nabave je opisao u fusnoti točke 4.2.2. dokumentacije o nabavi. Naručitelj je procijenio da navedeni stručnjak mora minimalno zadovoljiti traženu obrazovnu kvalifikaciju kako bi mogao uspješno provesti tražene specifične zadatke i poštovati propisani zakonodavni okvir, te su minimalni uvjeti razmjerni predmetu nabave. Ako žalitelj nema na raspolaganju takvog stručnjaka, slobodno ga može potražiti i izvan svoje organizacije, sukladno ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi te je utvrđeno da je naručitelja pod točkom 4.2.2. propisao uvjete tehničke i stručne sposobnost, pri čemu je, između ostalih stručnjaka, postavio zahtjev i za stručnjakom za razvoj ljudskih potencijala. Kao uvjet ispunjavanja tehničke i stručne sposobnosti za predmetnog stručnjaka naručitelj je propisao najmanje visoku stručnu spremu odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij odnosno obrazovanje sa stečenih najmanje 300 ECTS bodova u polju psihologije i članstvo u Hrvatskoj psihološkoj komori ili izjavu stranog stručnjaka da u će prije sklapanja ugovora ishoditi članstvo u Hrvatskoj psihološkoj komori. U označenoj fusnoti naručitelj je propisao da je u okviru poslova koje će obavljati navedeni stručnjak i provođenje psihologijskog testiranja kandidata za zapošljavanje, koji uključuje postupak profesionalne selekcije koja uključuje psihologijsko testiranje testovima sposobnosti, upitnicima ličnosti i razgovor s psihologom. U članku 26. Zakona o psihološkoj djelatnosti (NN 47/03), definirano je kako se psiholozi koji obavljaju psihološku djelatnost obvezno udružuju u Komoru kao samostalnu i neovisnu organizaciju sa svojstvom pravne osobe. Člankom 25. istog Zakona propisano je kako Komora određuje popis posebno zaštićenih psiho dijagnostičkih sredstava. Psiho dijagnostička sredstva upotrebljavaju se sukladno standardima psihologijskog testiranja koje propisuje Komora. Psiholozi su slobodni u izboru psiho dijagnostičkih sredstava i primjeni psiholoških metoda i tehnika u radu, osim kad su oni zadani u upravnom ili drugom pravnom propisu.

Sukladno odredbi članka 200. stavka 1. ZJN 2016 dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Sukladno članku 259. stavku 1. ZJN 2016 javni naručitelj može odrediti uvjete tehničke i stručne sposobnosti kojima se osigurava da gospodarski subjekt ima potrebne ljudske i tehničke resurse te iskustvo potrebno za izvršenje ugovora o javnoj nabavi na odgovarajućoj razini kvalitete, a osobito zahtijevati da gospodarski subjekt ima dovoljnu razinu iskustva, što se dokazuje odgovarajućim referencijama iz prije izvršenih ugovora, a prema odredbi članka 268. stavka 1. točke 8. ZJN 2016 tehnička i stručna sposobnost gospodarskog subjekta, u skladu s prirodom, količinom ili važnosti, i namjenom radova, robe ili usluga, može se dokazati obrazovnim i stručnim kvalifikacijama pružatelja usluge ili izvođača radova ili njihova rukovodećeg osoblja, pod uvjetom da se oni ne ocjenjuju u okviru kriterija za odabir ponude. Prema odredbi članka 273. stavka 1. ZJN 2016 gospodarski subjekt može se u postupku javne nabave radi dokazivanja ispunjavanja kriterija za odabir gospodarskog subjekta iz članaka 258. i 259. toga Zakona osloniti na sposobnost drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu njihova međusobnog odnosa.

Dakle, naručitelj određuje uvjete tehničke i stručne sposobnosti sukladno zakonskim odredbama, a pri tome je ovlašten kao dokaz za ispunjavanje istih odrediti obrazovne i stručne kvalifikacije pružatelja usluga, što je u konkretnom slučaju i učinio. Također, naručitelj je u dokumentaciji detaljno obrazložio iz kojih razloga je postavio zahtjev da predmetni stručnjak mora zadovoljiti uvjet visoke stručne spreme odnosno završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij (minimalno četiri godine) na polju psihologije, odnosno uvjet članstva u Hrvatskoj psihološkoj komori, kako bi mogao uspješno provesti tražene specifične

zadatke i poštovati propisani zakonodavni okvir. Uvjetovanje psihologa kao stručnjaka koji će provoditi psihologijsko testiranje kandidata za zapošljavanje, koji uključuje postupak profesionalne selekcije, koja uključuje psihologijsko testiranje testovima sposobnosti, upitnicima ličnosti i razgovor s psihologom, pronalazi svoje uporište i u Zakonu o psihološkoj djelatnosti. Iz navedenog proizlazi da je predmetni uvjet tehničke i stručne sposobnosti sukladan zakonskim odredbama pri čemu nije povrijeđen članak 200. ZJN 2016. Također, valja istaknuti da ponuditelj ne mora nužno osobno udovoljavati svim uvjetima tehničke i stručne sposobnosti, a budući da mu članak 273. ZJN 2016 pruža mogućnost dokazivati tehničku i stručnu sposobnost oslanjanjem na sposobnost drugih subjekata. Stoga, nisu eliminirani gospodarski subjekti koji u svojem timu nemaju psihologa, kako to pogrešno smatra žalitelj. Slijedom svega navedenog, žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj navodi da je točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj propisao kriterij odabira ponude te je u odnosu na stručnjaka za provedbu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava propisao sustav bodovanja, između ostalog, u odnosu na broj EU sufinanciranih ugovora tehničke podrške ili savjetodavnih usluga min vrijednosti 2,5 milijuna kuna bez PDV-a na kojima je stručnjak provodio odredbe ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava u trajanju od najmanje šesti mjeseci. Žalitelj smatra da je sustav bodovanja previše strogo postavljen te da je time narušeno načelo razmjernosti i jednakog tretmana te onemogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Navedeno iz razloga što ne postoji bitna razlika između stručnjaka koji je sudjelovao na provedbi projekta većoj ili manjoj od 2,5 mil kn odnosno više ili manje od 6 mj. Stoga, žalitelj smatra da bi se odgovarajuća razina tehničke i stručne sposobnosti mogla dokazati na način da se kriterij za bodovanje stručnjaka odnosi na sve EU sufinancirane ugovore, neovisno o njihovoj vrijednosti i trajanju.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je s obzirom na vrijednost II. faze programa koja iznosi 1,3 milijarde kuna i temeljem iskustva naručitelja u provedbi pilot projekta čija je vrijednost bila 306.851.518,18 kuna, naručitelj iz iskustva zaključio da su oba elementa bodovanja za stručnjaka za provedbu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava utemeljena, jer s obzirom na II. faze programa, ozbiljnost i složenost poslova te trajanje projekta, naručitelj traži da ima na raspolaganju osobu koja svojim prethodnim iskustvom može dokazati da je odradila zahtjevan i kompleksan projekt.

Među strankama nije sporno da je naručitelj propisao osporavani kriterij odabira ponude, već je sporno je li takvim propisivanjem narušeno načeli razmjernosti i jednakog tretmana te onemogućeno podnošenje usporedivih ponuda.

Prema točki 1.4. dokumentacije o nabavi, Podaci o postupku nabave, procijenjena vrijednost ove nabave je 2.500.000,00 kuna. Točkom 2.1. dokumentacije o nabavi, Opis predmeta nabave, između ostalog naručitelj je propisao da s obzirom na to da je priprema druge faze još u tijeku, nisu detaljno razrađene sve aktivnosti koje će se provoditi, a što se planira definirati kroz izradu studije izvedivosti čija je izrada u tijeku, Naručitelj kroz ovu nabavu planira tehničku podršku samo u dijelu aktivnosti druge faze Programa za koje se trenutno zna da će se provesti u periodu prije potpisa Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i da su nužne u trajanju do kraja 2019. godine. Krajem 2019. godine (s obzirom da će tada već biti definirane sve aktivnosti projekta) provest će se nova nabava tehničke podrške kroz koju će se pružati podrška Naručitelju od 1. siječnja 2020. do kraja provedbe cijelog projekta.

Sukladno odredbi članka 285. stavka 1. ZJN 2016 kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje, dok prema stavku 3. tog članka tog Zakona javni naručitelj mora odrediti kriterije za odabir ponude na način koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu

ponuda te provjeru informacija dostavljenih od ponuditelja, a u slučaju dvojbe mora učinkovito provjeriti točnost dostavljenih podataka i dokaza u ponudi.

Prije svega, potrebno je istaknuti da je u konkretnom slučaju riječ o kriteriju za odabir ponude, odnosno dodjeli dodatnih bodova ponudi gospodarskog subjekta koja ispunjava uvjete propisane dokumentacijom o nabavi, te nije riječ o kriteriju tehničke i stručne sposobnosti, kako to pogrešno tumači žalitelj. Nadalje, budući da vrijednosni segment postavljenog kriterija koji će se bodovati iznosi 2.500.000,00 kn, a vremenski 6. mj., to je ocjena ovog tijela da je kao takav razmjernan predmetu nabave, s obzirom da je procijenjena vrijednost nabave 2.500.000,00 kuna, a predviđeno vrijeme trajanja projekta cca godinu dana. Također, ne može biti riječi o povredi načela jednakog tretmana budući da je naručitelj jasno propisao koliki broj bodova će dodijeliti svakoj ponudi koja udovoljava propisanom kriteriju, a na takav način je između ostalog upravo i osigurano usporedivo podnošenje ponuda. Isto tako, određivši raspon bodova ovisno o broju sudjelovanja u projektima s navedenim uvjetima, naručitelj je odredio kriterij koji mu omogućava učinkovit pregled i ocjenu ponuda. Potrebno je još jednom naglasiti da žalitelj osporava kriterij odabira ponude, a ne kriterij odabira gospodarskog subjekta. Pri tome je važno istaknuti da se putem kriterija odabira ponude dodjeljuju dodatni bodovi ponudi već utvrđeno sposobnom ponuditelju, stoga tako propisani kriteriji nisu od utjecaja na sposobnost ponuditelja. Također, budući da naručitelj provodi predmet nabave koji je u vezi s EU sufinanciranim ugovora tehničke podrške ili savjetodavnih usluga, to mu je u interesu osigurati stručnjake sa kvalitetnim iskustvom, a u koju svrhu je i propisao predmetni kriterij odabira. Slijedom svega navedenog, ovo tijelo je utvrdilo da je osporavani kriterij odabira ponude propisan sukladno članku 285. ZJN 2016, te nisu utvrđene povrede na koje upućuje žalitelj, to je žalbeni navod ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj navodi da je točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj propisao kriterij odabira ponude te je u odnosu na stručnjaka za javnu nabavu propisao sustav bodovanja, u odnosu na broj postupaka javne nabave čija je procijenjena vrijednost veća od 200.000,00 kuna bez PDV-a, u kojima je stručnjak sudjelovao u pripremi i provedbi postupaka, te u odnosu na broj postupaka javne nabave na kojima je stručnjak sudjelovao u postupku utvrđivanja nepravilnosti. Žalitelj smatra da je time narušeno načelo razmjernosti i jednakog tretmana te onemogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Navedeno iz razloga što ne postoji bitna razlika između stručnjaka koji je sudjelovao u 5 ili 10 postupaka javne nabave. Također, smatra da je nejasno na što se odnosi kriterij postupka utvrđivanja nepravilnosti, odnosno je li to broj postupaka u kojima je stručnjak sudjelovao u utvrđivanju nepravilnosti pristiglih ponuda, sudjelovao u utvrđivanju nepravilnosti prilikom izvršavanja ugovora ili nekoj trećoj vrsti nepravilnosti. Žalitelj smatra da je ovaj kriterij potrebno spustiti na sudjelovanje u 5 postupaka za dobivanje maksimalnog broja bodova te je potrebno pojasniti na što se odnosi sudjelovanje u postupku utvrđivanja nepravilnosti, jer bi to omogućilo podnošenje većeg broja konkurentskih ponuda.

U odgovoru na žalbu naručitelj objašnjava da je pod nepravilnostima smatrao kršenje prava EU ili nacionalnog prava u vezi s njegovom primjenom koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) koje šteti ili bi moglo naštetiti proračunu EU tako da optereti njezin proračun neopravdanim izdatkom. Obzirom da se radi o projektu čija je vrijednost 1,3 milijarde kuna, nepravilnosti i korekcije koje iz njih proizlaze su faktor čije postojanje/nepostojanje značajno utječe na financije naručitelja, stoga je iskustvo stručnjaka na tom području od izuzetne važnosti kako bi se u konačnici spriječila ili svela na minimum eventualna šteta koja bi nestručnim postupanjem mogla nastati za državni proračun Republike Hrvatske.

Točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj je između ostalog propisao i kriterije za dodjelu bodova u odnosu na stručnjaka za javnu nabavu, pa je tako propisao da će bodovati broj postupaka javne nabave čija je procijenjena vrijednost veća od 200.000,00 kuna bez PDV-a u kojima je stručnjak sudjelovao u pripremi i provedbi postupka, na način da će za sudjelovanje u 1-5 takvih postupaka dodijeliti 1 bod, za sudjelovanje u 6-9 takvih postupaka će dodijeliti 3 boda, a za sudjelovanje u 10 i više takvih postupaka naručitelj će dodijeliti 5 bodova. Također, naručitelj je propisao da će bodovati i broj postupaka javne nabave na kojima je stručnjak sudjelovao u postupku utvrđivanja nepravilnosti, pri čemu je u fusnoti naznačio da je isto sukladno Smjernicama za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffi/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_hr.pdf).

Dakle, naručitelj je odredio dodatni kriterij bodovanja ponuda na način da je sukladno broju postupaka javne nabave u kojima je traženi stručnjak za javnu nabavu sudjelovao, dodijelio odgovarajući broj bodova, te će taj način bodovati s više bodova ponudu u kojoj je predloženi stručnjak sudjelovao u većem broju postupaka javne nabave. Opisana gradacija nije protivna odredbama ZJN 2016 stoga ovo tijelo ne nalazi da bi bilo povrijeđeno načelo razmjernosti odnosno onemogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Upravo suprotno, navođenjem broja bodova koje će dodijeliti razmjerno broju projekata u kojima je predloženi stručnjak sudjelovao, osigurano je podnošenje usporedivih ponuda.

Vezano za drugi segment bodovanja, koji se odnosi na broj postupaka javne nabave na kojima je stručnjak sudjelovao u postupku utvrđivanja nepravilnosti, naručitelj je u fusnoti označio da je isto sukladno Smjernicama za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštivanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffi/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_hr.pdf).

Iz navedenog jasno proizlazi na koje postupke utvrđivanja nepravilnosti će biti dodijeljeni bodovi predloženom stručnjaku, a budući da je i predmetni postupak javne nabave financiran iz fondova Europske Unije. Također, sukladno odredbi članka 2. stavka 1. točke 36. Uredbe (EU) br. 1303/2013, nepravilnost je svako kršenje prava Europske Unije ili nacionalnog prava u vezi s primjenom prava Unije koje proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta uključenog u provedbu ESI fondova koje šteti, ili bi moglo naštetiti proračunu Unije, tako da optereti proračun Unije neopravdanim izdatkom. Stoga, i iz definicije pojma nepravilnosti koju pruže citirana Uredba, jasno je na što se odnose postupci nepravilnosti iz dokumentacije o nabavi. Dakle, stav je ovog tijela da je dokumentacija o nabavi u osporavanom dijelu sukladna članku 200. stavku 1. ZJN 2016, te nije našlo povrede na koje upućuje žalitelj.

Slijedom navedenog, žalbeni navod je u cijelosti ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj navodi da je točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj propisao kriterij odabira ponude te je u odnosu na stručnjaka za razvoj ljudskih potencijala propisao sustav bodovanja, između ostalog, u odnosu na broj pruženih usluga iz područja upravljanja promjena za razvoj ljudskih resursa u organizaciji u tijelima javne vlasti s minimalno 100 zaposlenih. Žalitelj smatra da je sustav bodovanja previše strogo postavljen te da je time narušeno načelo razmjernosti i jednakog tretmana te onemogućeno podnošenje usporedivih ponuda. Također smatra da se radi diskriminacija između stručnjaka koji su takvu uslugu pružali javnim tijelima te stručnjaka koji su istu uslugu pružali drugim subjektima. Navedeno iz razloga što ne postoji bitna razlika između stručnjaka koji je pružao usluge iz područja upravljanja promjenama za razvoj ljudskih resursa u organizaciji u tijelima javne vlasti s više od 100 zaposlenih te stručnjaka koji je istu vrstu usluga pružao u drugom pravnom subjektu

koji također ima 100 zaposlenih, pa prema tome nije organizacijski ništa manje kompleksan. Stoga, žalitelj smatra da bi se kao relevantno i jednako vrijedno trebalo uključiti i iskustvo u pružanju usluga u drugim tijelima koja nisu tijela javne vlasti.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je uvjet da se radi o tijelu javne vlasti proizašao iz namjere da se osigura stručnjak koji je stekao iskustva u tijelima javne vlasti koja su korisnici Državnog proračuna. Upravo činjenica da je naručitelj korisnik državnog proračuna je od velike važnosti, jer način rada i funkcioniranja tijela javne vlasti koja nisu usmjerena na stjecanje dobiti i tržišno orijentirana, predstavlja bitnu razliku koja zahtijeva drugačiji pristup u motivaciji zaposlenika i pristupu radu.

Točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj je, između ostalog, propisao kriterij bodovanja stručnjaka za razvoj ljudskih potencijala na način da će bodovati broj pruženih usluga iz područja upravljanja promjenama za razvoj ljudskih resursa u organizaciji (eng. change management) u tijelima javne vlasti s minimalno 100 zaposlenika, te je u fusnoti pojasnio da propisuje navedeni kriterij uzimajući u obzir organizacijske specifičnosti i način funkcioniranja tijela javnih vlasti u koje spada i Naručitelj, a u odnosu na privatne organizacije. Tijela javne vlasti Naručitelj definira sukladno navedenom na internetskoj stranici Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva – (<http://www.digured.hr/Adresari-i-imenici/Adresar-tijela-javne-vlasti/Pregled-tijela-javne-vlasti>).

Ovdje valja naglasiti da se u konkretnom slučaju radi o dodjeli dodatnih bodova, pri čemu je naručitelj odlučio dodatno bodovati ponude u kojima je predloženi stručnjak već stekao relevantno iskustvo u tijelima javne vlasti, iz područja upravljanja promjenama za razvoj ljudskih resursa u organizaciji, a što je dokumentacijom o nabavi i dodatno pojašnjeno. Budući da će u konkretnom slučaju ponudeni stručnjak vršiti obveze preuzete ugovorom o javnoj nabavi upravo u tijelu javne vlasti, koje kao takvo ima organizacijske i funkcionalne posebnosti u odnosu na druge subjekte, a k tome je i korisnik Državnog proračuna, to je ovo tijelo mišljenja da takvim zahtjevom, radi dodjele dodatnih bodova, nije narušeno načelo razmjernosti. Isto tako, ne nalaze se povrede jednakog tretmana odnosno mogućnosti podnošenja usporedivih ponuda, a s obzirom da je navedeni kriterij jednako primjenjiv na sve eventualne ponuditelje. Također, za predmetni kriterij naručitelj je predvidio najviše 5 bodova, što se odnosi na 5 % ukupnog dijela određenih pondera za odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Slijedom navedenog, utvrđeno je da propisanim kriterijem nije povrijeđen članak 285. ZJN 2016 te je žalbeni navod ocijenjen kao neosnovan.

Posljednjim žalbenim navodom žalitelj osporava propisan način bodovanja prema kriteriju za odabir ponude organizacija i metodologija provedbe projekta tehničke podrške iz točke 6.6. dokumentacije o nabavi. Žalitelj navodi da je za sve kriterije iz tablice i pripadajuće načine ispunjavanja kriterija naveden nejasan način ispunjavanja kriterija te je dodatno naveden minimalan broj znakova s razmacima koje pojedino poglavlje treba sadržavati. Navodi da takav način i metodologija ocjenjivanja u potpunosti ovisi o subjektivnom dojmu pojedinaca koji će sudjelovati u postupku ocjenjivanja ponuda. Žalitelj smatra da je dokumentacija o nabavi u tom dijelu suprotna članku 200. ZJN 2016, jer je nejasna, neprecizna, nerazumljiva i dvojbena te izrađena na način koji onemogućuje podnošenje usporedivih ponuda, te protivna članku 285. jer nije omogućeno učinkovito nadmetanje. Poziva se na rješenje Državne komisije pod klasom 437/18. Također, žalitelj smatra da propisivanje minimalnog broja znakova kao kriterija za ocjenu kvalitete organizacije i metodologije provedbe projekta tehničke podrške ne odražava jednoznačno kvalitetu navedenih poglavlja ni kvalitetu obrađenih zahtjeva u dokumentaciji o nabavi. S obzirom na ograničenu mogućnost preciznog objašnjavanja načina ocjenjivanja organizacije i

metodologije provedbe projekta te moguću subjektivnost u ocjeni tog segmenta, žalitelj predlaže da ga se u potpunosti otkloni.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi kako smatra da je na propisani način upravo onemogućio primjenu bilo kakve razine subjektivnosti, što znači da će temeljem ovog kriterija biti jednostavno provjeriti ispravnost naručiteljeve ocjene ponuda. Prateći kriterij ponuditelj točno zna što mora opisati, kako mora to opisati i koliko znakova treba koristiti.

Točkom 6.6. dokumentacije o nabavi naručitelj je propisao i kriterij za odabir ponude organizacija i metodologija provedbe projekta tehničke podrške. U bitnom naručitelj je propisao, da bi se osigurala uspješna i pravovremena provedba ugovora o pružanju usluga koje su predmet te nabave, a s obzirom na procijenjenu vrijednost nabave te zahtjeve definirane dokumentacijom o nabavi, kao treći kriterij određuje organizaciju i metodologiju provedbe ugovora tehničke podrške s uključenim opisom shvaćanja potreba Naručitelja, konteksta i okoline u kojoj se ugovor provodi te sam vremenski i organizacijski prikaz rada i provedbe ugovora tehničke podrške. Predmetni kriterij podijeljen je na tri dijela: Razumijevanje potreba Naručitelja vezano za predmet nabave i konteksta u kojem se provodi projekt tehničke podrške, Metodologija upravljanja projektom pružanja usluga tehničke podrške i razumijevanje usluga u sklopu aktivnosti navedenih u ovom DoN-u i Plan provedbe i organizacija rada pružanja usluga tehničke podrške, koji su tablično prikazani, uz opisivanje načina ispunjavanja kriterija i navođenje broja bodova sukladno ispunjenom načinu. Primjerice, za Razumijevanje potreba Naručitelja vezano za predmet nabave i konteksta u kojem se provodi projekt tehničke podrške, naručitelj je propisao da će dodijeliti 0 bodova ako je način ispunjavanja ocijenjen sa: „Loše“, pri čemu je „Loše“ definirao kao: „Ponuditelj nije izradio nijedno od dva poglavlja dokumenta: Kontekst u kojem se provodi projekt tehničke podrške, potrebe Naručitelja vezano za predmet nabave i ciljevi pružanja usluge te Identifikacija ključnih rizika i ograničenja u postizanju projektnih ciljeva te prijedlog za njihovu minimizaciju ili navedeno poglavlje odnosno poglavlja sadrže manje od 5000 znakova po svakom (s razmacima)“. Zatim, naručitelj je propisao da će dodijeliti 2 boda ako je način ispunjavanja ocijenjen sa: „Dobro“, pri čemu je „Dobro“ definirao kao: „Ponuditelj je izradio jedno od dva poglavlja dokumenta: Kontekst u kojem se provodi projekt tehničke podrške, potrebe Naručitelja vezano za predmet nabave i ciljevi pružanja usluge te Identifikacija ključnih rizika i ograničenja u postizanju projektnih ciljeva te prijedlog za njihovu minimizaciju, a navedeno poglavlje sadrži najmanje 5000 znakova (s razmacima)“. Zatim, naručitelj je propisao da će dodijeliti 5 bodova ako je način ispunjavanja ocijenjen sa: „Odlično“, pri čemu je „Odlično“ definirao kao: „Ponuditelj je izradio oba poglavlja dokumenta: Kontekst u kojem se provodi projekt tehničke podrške, potrebe Naručitelja vezano za predmet nabave i ciljevi pružanja usluge te Identifikacija ključnih rizika i ograničenja u postizanju projektnih ciljeva te prijedlog za njihovu minimizaciju, a svako od dva poglavlja sadrži najmanje 5000 znakova (s razmacima)“. Na isti način naručitelj je definirao način dodjele bodova i za preostale kriterije.

Sukladno citiranim odredbama dokumentacije o nabavi, ovo tijelo je stava da je iz istih nedvojbeno jasno na koji način će naručitelj dodijeliti bodove prema navedenim kriterijima, odnosno da će ponudi koja, primjerice, sadrži oba poglavlja dokumenta prema određenom kriteriju i najmanje 5000 znakova po poglavlju dodijeliti 5 bodova, iz čega proizlazi da iste nisu suprotne članku 200. ZJN 2016. Također, opisani kriteriji određeni su objektivno, na način da će svaka ponuda koja sadrži odnosno ne sadrži navedene elemente dobiti odgovarajući broj bodova, pri čemu je otklonjen subjektivni stav naručitelja u odnosu na traženo, stoga pogrešno žalitelj ukazuje i na povredu članka 285. ZJN 2016. Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Vezano za rješenje ovog tijela KLASA: UP/II-034-02/18-01/437, URBROJ: 354-01/18-6 od 5. srpnja 2018. godine, na koje se žalitelj poziva u kontekstu iznesenog žalbenog

navoda, predmetno rješenje sadrži bitno različito činjenično stanje, stoga isto nije od značaja pri rješavanju ovog pravnog pitanja.

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 postupka javne nabave. Naime, ovo tijelo je provjerilo rok određen za dostavu ponuda i utvrdilo da je određen sukladno ZJN 2016. U predmetnom postupku javne nabave nije bilo obveze slanja ispravka obavijesti na objavu niti produljenja roka za dostavu ponuda. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda, sukladno odredbama članka 286. ZJN 2016. Nadalje, u odnosu na postojanje obveznih osnova za isključenje te mogućnosti da je naručitelj nakon isteka roka za dostavu ponuda vodio pregovore ili da je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama ZJN 2016, navedena odredba nije primjenjiva u ovoj fazi predmetnog postupka javne nabave. Također, kriteriji za odabir gospodarskog subjekta određeni su sukladno člancima 256.-259. ZJN 2016 te nije utvrđena povreda u smislu da naručitelj nije primijenio ili nepravilno primijenio koju odredbu izvora prava, što je bilo od utjecaja na zakonitost postupka, a za koju žalitelj nije znao niti mogao znati u trenutku izjavljivanja žalbe.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 5.000,00 kuna.

Sukladno članku 431. stavak 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je riješeno kao pod točkom 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. Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNET, Zagreb, Josipa Marohnića 5
2. KPMG Croatia d.o.o., Zagreb, Ivana Lučića 2a