



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

KLASA: UP/II-034-02/19-01/72

URBROJ: 354-01/19-9

Zagreb, 4. ožujka 2019.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednika te Alice Brandt i Darie Duždević, članica, povodom žalbe žalitelja Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, Varaždin, OIB: 20184981156, zastupanog po opunomoćenici Ivani Moravec, odvjetnici u Varaždinu, na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2018/S 0F2-0031768, radi nabave usluga sustavnog ispitivanja sadržaja specifičnih onečišćujućih tvari (AOX) u kopnenim površinskim vodama u 2018. i 2019. godini, naručitelja Hrvatske vode, pravna osoba za upravljanje vodama, Zagreb, OIB: 28921383001, 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. i 425. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16.; dalje u tekstu: ZJN 2016.) donosi

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, Varaždin, odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, Varaždin, za naknadom troškova žalbenog postupka, odbija se.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatske vode, pravna osoba za upravljanje vodama, Zagreb, objavio je 14. studenog 2018. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2018/S 0F2-0031768, radi nabave usluga sustavnog ispitivanja sadržaja specifičnih onečišćujućih tvari (AOX) u kopnenim površinskim vodama u 2018. i 2019. godini. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, s kriterijima kvalitete – brzina dolaska po pozivu naručitelja 20% i cijene 80%.

U predmetnom postupku javne nabave dostavljene su dvije ponude, a naručitelj je jednu ponudu ocijenio valjanom te je dana 14. siječnja 2019. godine donio odluku o odabiru KLASA: 325-01/18-10/211, URBROJ: 374-1-2.1-18-9 kojom je odabrao ponudu ponuditelja Nastavni zavod za javno zdravstvo dr. Andrija Štampar, Zagreb.

Nezadovoljan predmetnom odlukom o odabiru, žalbu je dana 28. siječnja 2019. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio žalitelj Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije, Varaždin. Žalba je uređena podneskom zaprimljenim kod ovog tijela dana 14. veljače 2019. godine.

Žalitelj u žalbi u bitnome osporava razloge odbijanja njegove ponude, predlaže poništenje odluke odabiru i traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 13.000,00 kuna.

Naručitelj i odabrani ponuditelj u odgovorima na žalbu u bitnome osporavaju žalbene navode žalitelja i predlažu žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, 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 neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je njegova ponuda odbijena jer nije dokazao sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti prema točki 4.4.2. dokumentacije o nabavi te tehničku i stručnu sposobnost prema točki 4.4.b) dokumentacije o nabavi. Navodi da naručitelj nije imao pravo na način kao što je to propisao u dokumentaciji o nabavi tražiti od ponuditelja dokaz sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti uvjetujući ga isključivo Rješenjem Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Naime, navodi da je jedinim valjanim dokazom - Potvrdom o akreditaciji, dokazao da je ovlašten za obavljanje ispitivanja za pokazatelj kationski detergent. Navodi da se Pravilnik o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja vode (Narodne novine, broj 74/13. i 140/15.), propisujući posebne uvjete za obavljanje djelatnosti koje subjekt treba posjedovati, poziva isključivo na potvrdu Hrvatske akreditacijske agencije o ispunjenju uvjeta iz članka 10. stavka 1. Pravilnika (potvrda o akreditaciji). Udovoljavajući zahtjevima iz navedene točke, navodi da je kao dokaz priložio upravo ovu dokumentaciju iz članka 15. točke 5. (u svezi s člankom 10. Pravilnika) te da je dostavio Potvrdu o akreditaciji od 6. rujna 2018. godine, koja je jedini valjani međunarodno priznati dokument koji potvrđuje osposobljenost svog nositelja za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda na pokazatelje, skupinu ili skupine pokazatelja u površinskim vodama - konkretno za sporne kationske detergente. Navodi da je točan navod naručitelja da žalitelj nije dostavio Rješenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike, međutim, da je, pozvan od strane naručitelja na pojašnjenje svoje ponude, dostavio valjanu Potvrdu o akreditaciji. Nadalje, navodi da naručitelj smije zahtijevati samo minimalne razine sposobnosti te svi uvjeti moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave. S tim u svezi napominje da naručitelj kao predmet nabave traži određivanje parametara sukladno Uredbi o standardu kakvoće voda koja uopće ne sadrži kationske detergente. Predmet nabave je sustavno ispitivanje sadržaja specifičnih onečišćujućih tvari (AOX) u kopnenim površinskim vodama, a Uredba koja predmet nabave određuje, kationske detergente nigdje ne spominje. Određujući uvjet sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti na način propisan točkom 4.2. dokumentacije o nabavi, odnosno inzistirajući na tome da ponuditelj mora dostaviti upravo Rješenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike, navodi da je naručitelj postupio suprotno odredbi članka 257. stavka 1. i 257. stavka 2. ZJN 2016, čime je počinio osobito bitnu povredu postupka iz članka 404. stavka 2. točke 7. ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost predmetnih žalbenih navoda, utvrđeno je da je naručitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda naveo da se ponuda žalitelja odbija kao neprihvatljiva jer ponuditelj nije dokazao sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti prema točki 4.2. dokumentacije o nabavi te tehničku i stručnu sposobnost prema točki 4.4.b) dokumentacije o nabavi. U nastavku je naveo da, prema priloženom Rješenju Ministarstva zaštite okoliša i energetike, a vezano na uvjet sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, nisu postignuti minimalni izvedbeni zahtjevi da ponuditelj mora biti ovlašten za obavljanje ispitivanja na sve tražene pokazatelje u površinskim kopnenim vodama

prema Specifikaciji usluga, odnosno da ponuditelj nije ovlašten za pokazatelj kationski detergentski. Zatim, u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda se navodi da u priloženom dokumentu „Popis pokazatelja“, a vezano na uvjet tehničke i stručne sposobnosti točka 4.4.b) nisu postignuti minimalni izvedbeni zahtjevi iz članka 24. Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda za metode i to granica kvantifikacije od 30% ili manja od vrijednosti odgovarajućeg standarda kakvoće vodnog okoliša propisana u Uredbi o standardu kakvoće voda za pokazatelj AOX (adsorbilni organski halogeni).

Uvidom u točku 4.2. dokumentacije o nabavi - Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, razvidno je da je propisana obveza dokazivanja za gospodarskog subjekta upisa u sudski, obrtni, strukovni ili drugi odgovarajući registar u državi njegova poslovnog nastana. Gospodarski subjekt mora dokazati sposobnost za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda na pokazatelje, skupinu ili skupine pokazatelja u površinskim vodama, u skladu s Pravilnikom o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda (Narodne novine, broj 74/13, 140/15). Nadalje, točkom 4.5. dokumentacije o nabavi, među ostalim, propisano je da gospodarski subjekt, na temelju članka 257. stavka 2. ZJN 2016, mora dostaviti rješenje ministarstva nadležnog za vodno gospodarstvo, o ispunjenju posebnih uvjeta za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda na pokazatelje, skupinu ili skupine pokazatelja u površinskim vodama, u skladu s Pravilnikom o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda (NN br. 74/2013, 140/15), kojim ponuditelj dokazuje da je ovlašten za obavljanje ispitivanja na sve tražene pokazatelje u površinskim kopnenim vodama prema Specifikaciji usluga. Uvidom u Tablicu 1. Specifikacija usluga i popis traženih pokazatelja predmetne dokumentacije o nabavi, utvrđeno je da su među ostalim pokazateljima traženi i detergentski, kationski.

Uvidom u zahtjev naručitelja za pojašnjenjem ponude žalitelja, utvrđeno je da je naručitelj podneskom od 19. prosinca 2018. godine zatražio pojašnjenje na temelju članka 293. stavka 1. ZJN 2016, budući da u ponudi žalitelja u Rješenju o ispunjavanju posebnih uvjeta Ministarstva zaštite okoliša i energetike nije pronašao pokazatelj kationski detergentski. Žalitelj je u odgovoru od 27. prosinca 2018. godine, između ostalog, naveo da je osposobljenost za obavljanje poslova određivanja kationskih detergenata u površinskim vodama utvrđena u postupku akreditacije u travnju 2018. godine, a vidljivo pod brojem 53. Priloga potvrdi o akreditaciji od 6. rujna 2018. godine. S obzirom da je prilikom izdavanja novog Priloga potvrde o akreditaciji bio u postupku validacije novih metoda, navodi da će novo Rješenje o ispunjenju posebnih uvjeta od Ministarstva zaštite okoliša i energetike zatražiti krajem siječnja 2019. godine.

Među strankama je nesporno da žalitelj nije dostavio Rješenje Ministarstva zaštite okoliša i energetike o ispunjavanju posebnih uvjeta za pokazatelj kationski detergentski, međutim, žalitelj smatra da je dostavom Potvrde o akreditaciji dokazao sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti sukladno točki 4.2. dokumentacije o nabavi.

Kako je prethodno navedeno, točkom 4.5. dokumentacije o nabavi propisano je da se sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti iz točke 4.2. dokumentacije o nabavi dokazuje Rješenjem o ispunjenju posebnih uvjeta za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda, u skladu s Pravilnikom o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda (dalje u tekstu: Pravilnik), na sve tražene pokazatelje u površinskim kopnenim vodama prema Specifikaciji predmetnih usluga, što dakle uključuje i pokazatelj kationski detergentski. Navedeno je u skladu s člankom 17. Pravilnika o posebnim uvjetima za obavljanje djelatnosti uzimanja uzoraka i ispitivanja voda, kojim je propisano da se svakoj stranci koja ispunjava posebne uvjete iz članka 9. i 10. Pravilnika izdaje rješenje o ispunjenju posebnih uvjeta.

Člankom 8. Pravilnika propisano je da djelatnost uzimanja uzoraka i ispitivanja voda može obavljati pravna osoba koja ispunjava posebne uvjete pravne, poslovne i financijske sposobnosti (regulirani člankom 9. Pravilnika) i uvjet posebne osposobljenosti (reguliran člankom 10. Pravilnika).

Članak 257. stavak 2. ZJN 2016 regulira postupanje naručitelja kod propisivanja uvjeta sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, u slučaju kad gospodarski subjekt mora posjedovati određeno ovlaštenje kako bi mogao pružati usluge u državi njegovog poslovnog nastana, na način da naručitelj može od njega zahtijevati da dokaže posjedovanje takvog ovlaštenja.

Člankom 280. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da je ponuda izjava volje ponuditelja u pisanom obliku da će pružiti usluge u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi.

Sukladno navedenom, naručitelj je u predmetnoj dokumentaciji o nabavi, u točki 4.2. propisao uvjet za dokazivanje sposobnosti za obavljanje profesionalne djelatnosti, a točkom 4.5. dokumentacije o nabavi propisao je dokaz kojim se taj uvjet dokazuje. Stoga neosnovano žalitelj navodi da je u opisanom slučaju naručitelj počinio osobitu bitnu povredu postupka iz članka 404. stavka 2. točke 7. ZJN 2016. Ponuda žalitelja nije u skladu s uvjetima iz citiranih odredaba dokumentacije o nabavi, budući da žalitelj nije dostavio Rješenje o ispunjavanju posebnih uvjeta za pokazatelj kationski detergenti. Potvrda o akreditaciji za navedeni pokazatelj ne predstavlja traženi dokaz, naime, i iz samog Pravilnika, članka 15. točke 5., razvidno je da potvrda o akreditaciji Hrvatske akreditacijske agencije o ispunjavanju uvjeta iz članka 10. stavka 1. Pravilnika, predstavlja samo jedan od priloga potrebnih uz zahtjev za izdavanje rješenja o ispunjavanju posebnih uvjeta. Stoga je naručitelj osnovano odbio ponudu žalitelja kao neprihvatljivu, a žalbeni je navod neosnovan.

Žalitelj nadalje navodi, u odnosu na dokaz tehničke i stručne sposobnosti iz točke 4.4.b) dokumentacije o nabavi, da je u svemu postupio sukladno dokumentaciji o nabavi, a osim toga da je naručitelj pritom propustio postupiti u skladu s člankom 293. stavkom 1. i stavkom 3. ZJN 2016. Navodi da članak 24. Pravilnika propisuje potrebnu granicu kvantifikacije od 30% ili manje od vrijednosti standarda kakvoće vode, koje vrijednosti navodno propisuje Uredba o standardu kakvoće voda (Narodne novine, broj 73/2013.). Međutim, žalitelj navodi, Uredba ne sadrži nikakav propisani standard kakvoće vode u odnosu na pokazatelj AOX, već je izražena samo prosječna godišnja koncentracija (PGK). Navodi da nema propisanog standarda za traženi pokazatelj AOX, jer prosječna godišnja koncentracija nije koncentracija, odnosno precizno određena vrijednost, koja ne bi smjela biti prekoračena, tako da ponuditelj nije trebao i nije uopće mogao izračunati granicu kvantifikacije od 30% ili manje te u tom smislu nije mogao udovoljiti zahtjevu naručitelja. Navodi da je dostavio ono što se od njega tražilo, odnosno da je dostavio dokaz da može postići minimalne izvedbene zahtjeve za metode - popis pokazatelja, pripadajućih metoda, oznaka normi, mjernih nesigurnosti i vrijednosti granica kvantifikacije, potpisan i ovjeren od strane ovlaštene osobe. Navodi da je naručitelj, u slučaju nejasnoća, mogao tražiti pojašnjenje te da je postupio suprotno članku 293. stavcima 1. i 3. ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda, utvrđeno je da je točkom 4.4.b) dokumentacije o nabavi, kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti, tražen dokaz da ponuditelj može postići minimalne izvedbene zahtjeve za metode, propisane člankom 24. Pravilnika. Ovu tehničku sposobnost ponuditelj dokazuje popisom pokazatelja, pripadajućih metoda, oznaka normi, mjernih nesigurnosti i vrijednosti granica kvantifikacije, potpisanim i ovjerenim od strane ovlaštene osobe. Naručitelj je navedeno obrazložio na način da minimalni izvedbeni zahtjevi iz članka 24. Pravilnika osiguravaju točnost i pouzdanost izmjerenih vrijednosti, kao i utvrđivanje vrlo niskih koncentracija, što je nužno za potpuno i ispravno ocjenjivanje kemijskog stanja i ekološkog stanja/potencijala površinskih voda, te kemijskog stanja podzemnih voda u skladu s Uredbom o standardu kakvoće voda.

Člankom 24. stavkom 3. Pravilnika propisano je da su minimalni izvedbeni zahtjevi za metode iz stavka 2 istog članka: mjerna nesigurnost od 50% ili manja ($k=2$) i granica kvantifikacije od 30% ili manja od vrijednosti odgovarajućeg standarda kakvoće vodnog okoliša, propisane popisom o standardu kakvoće voda.

Žalitelj u žalbi navodi da nema propisanog standarda za traženi pokazatelj AOX, jer prosječna godišnja koncentracija nije koncentracija, odnosno precizno određena vrijednost, tako da ponuditelj nije trebao i nije uopće mogao izračunati granicu kvantifikacije od 30% ili manje te u tom smislu nije mogao udovoljiti zahtjevu naručitelja.

Spomenuti uvjet je žalitelj mogao osporavati žalbom na sadržaj dokumentacije o nabavi, a kako navedeno nije učinio, u obvezi je izraditi ponudu sukladno zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije o nabavi, u suprotnom, njegova ponuda je nepravilna, sukladno članku 3. točki 12.

ZJN 2016. Nadalje, budući da žalitelj nije dokazao sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, naručitelj nije trebao zvati žalitelja na pojašnjenje ponude u pogledu dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti. Slijedom navedenog, žalbeni je navod neosnovan.

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. Naime, ovo tijelo je provjerilo rok određen za dostavu ponuda i utvrdilo da je isti određen sukladno članku 236. 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, a ponderi su određeni sukladno članku 286. ZJN 2016. Nadalje, temeljem dokumentacije predmetnog postupka kojom ovo tijelo raspolaže nije utvrđeno postojanje obveznih osnova za isključenje ponuditelja, niti iz iste dokumentacije proizlazi da je naručitelj vodio pregovore ili da je ponuditelj izmijenio svoju ponudu suprotno odredbama ZJN 2016. Također, kriteriji za odabir gospodarskog subjekta određeni su sukladno člancima 256. do 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.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 13.000,00 kuna. 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 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.



Stranke žalbenog postupka:

1. Hrvatske vode, pravna osoba za upravljanje vodama,
Zagreb, Ulica grada Vukovara 220
2. Zavod za javno zdravstvo Varaždinske županije,
Varaždin, Ulica Ivana Meštrovića 1/11
3. Nastavni zavod za javno zdravstvo dr. Andrija Štampar,
Zagreb, Mirogojska cesta 16