



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE
Zagreb, Koturaška 43/IV
KLASA: UP/II-034-02/17-01/927
URBROJ: 354-01/18-15
Zagreb, 30. siječnja 2018.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednika te Darie Duždević i Alice Brandt, članica, postupajući po žalbi žalitelja Dalani d.o.o. Županja, OIB: 66119898562, na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 36 mjeseci, broj objave: 2017/S 0F2-0026283 te ispravci objave broj 2018/S F14-0000217 i 2018/S F14-0000581, predmet nabave: usluga savjetovanja u provedbi postupka javne nabave eHZZO u periodu od 36 mjeseci od dana sklapanja ugovora prema uvjetima iz dokumentacije o nabavi, naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, OIB: 02958272670, 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 članka 425. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj 120/16.; dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se točka 4.2. dokumentacije o nabavi u dijelu zahvaćenom nezakonitošću, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 36 mjeseci, broj objave: 2017/S 0F2-0026283 te ispravci objave broj 2018/S F14-0000217 i 2018/S F14-0000581, predmet nabave: usluga savjetovanja u provedbi postupka javne nabave eHZZO u periodu od 36 mjeseci od dana sklapanja ugovora prema uvjetima iz dokumentacije o nabavi, naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju, Dalani d.o.o. Županja, troškove žalbenog postupka, u iznosu od 5.000,00 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb objavio je 13. prosinca 2017. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 36 mjeseci, broj objave: 2017/S 0F2-0026283, predmet nabave: usluga savjetovanja u provedbi postupka javne nabave eHZZO u periodu od 36 mjeseci od dana sklapanja ugovora prema uvjetima iz dokumentacije o nabavi. Ispravci objave broj 2018/S F14-0000217 i 2018/S F14-0000581 objavljeni su u Elektroničkom oglasniku javne nabave dana 4. odnosno 9. siječnja 2018.

godine. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda sa relativnim ponderima cijene (20%) te traženog iskustva ključnih stručnjaka (80%).

Na sadržaj dokumentacije o nabavi žalbu je 27. prosinca 2017. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio i naručitelju istodobno dostavio žalitelj Dalani d.o.o. Županja. Žalitelj u žalbi, u bitnom, osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom predlaže poništiti dio dokumentacije o nabavi koji je zahvaćen nezakonitošću te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka, u iznosu od 5.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj, u bitnom, osporava navode žalitelja te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

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 drugih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava zakonitost točke 6.9. dokumentacije o nabavi, u dijelu traženog iskustva ključnih stručnjaka u sklopu kriterija za odabir ponude, navodeći da je naručitelj pri tome povrijedio načelo jednakog tretmana. Navodi da iz ovako propisanih odredaba dokumentacije o nabavi proizlazi da će naručitelj dodijeliti bodove gospodarskim subjektima prema broju provedenih postupaka, bez obzira na njihovu vrijednost, opseg i trajanje. Takvim načinom vrednovanja iskustva u lošiju poziciju se stavljaju tehnički stručnjaci koji su izvršili manji broj ugovora veće vrijednosti, opsega i trajanja. Naime, mogla bi se dogoditi situacija da gospodarski subjekt koji je izvršio tri ugovora sa ukupnom vrijednošću 50 milijuna kuna dobije manji broj bodova (1 bod) od gospodarskog subjekta koji je primjerice napravio 21 postupak vrijednosti 25 milijuna kuna (6 bodova), a što bi moglo dovesti do toga da gospodarski subjekti neće biti na jednak način tretirani. Propisnim načinom bodovanja tehnički stručnjaci koji su izvršili manje postupaka javne nabave ali većeg iznosa, opsega i trajanja, diskriminiraju u odnosu na stručnjake koji su izvršili jednostavnije ugovore, manje vrijednosti, opsega i trajanja. Navodi da bi za sve subjekte trebalo vrijediti načelo jednakog tretmana i to za tehničke stručnjake koji su izvršili milijunske ugovore i one koji su izvršili ugovore manje vrijednosti. Prema članku 4. ZJN 2016 naručitelj je u primjeni Zakona obavezan poštovati načela javne nabave prema svim subjektima. S obzirom da naručitelj propisanim kriterijem specifičnog znanja i iskustva iz točke 6.9. dokumentacije o nabavi nije na jednak način tretirao gospodarske subjekte te istim stvarno iskustvo neće biti preslikano i na broj dobivenih bodova, odstupio je od načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016. U prilog žalbenom navodu, poziva se na rješenje ovog tijela KLASA: UP/II-034-02/17-01/446.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da složenost postupka javne nabave ne ovisi primarno o procijenjenoj vrijednosti postupka. Odredbe ZJN 2016 i drugih propisa na jednak način se primjenjuju na postupke neovisno o njihovoj procijenjenoj vrijednosti. Složenost postupka javne nabave prvenstveno ovisi o broju i kvaliteti zaprimljenih ponuda te drugim objektivnim okolnostima, stoga naručitelj kompleksnost postupaka ne dovodi u direktnu vezu s procijenjenom vrijednosti nabave, nego smatra da se iskustvo najbolje dokazuje brojem provedenih postupaka, što naručitelju garantira da je stručnjak primijenio razne institute iz područja javne nabave te posjeduje šire poznavanje propisa i prakse u području javne nabave. Sve navedeno naručitelj smatra analogno primjenjivim i na broj ugovora sufinanciranih iz EU

fondova. Ugovor veće vrijednosti sam po sebi ne znači primarno i kvalitetniju referencu od ugovora manje vrijednosti, dok trajanje samog ugovora ne mijenja pravnu prirodu i učinke odredbi o ugovoru. Dalje navodi da je naručitelj taj koji određuje uvjete i zahtjeve u dokumentaciji o nabavi prema svojim potrebama te ovdje smatra kako traženu kvalitetu ključnih stručnjaka najbolje reflektira broj provedenih postupaka javne nabave i ugovora sufinanciranih iz EU fondova, neovisno o drugim značajkama koje naručitelj ne smatra relevantnim. S druge strane, žalitelj nije dokazao da bi stručnjaci koji su proveli manje postupaka javne nabave veće vrijednosti zbog toga nužno bili kvalitetniji stručnjaci kojima bi trebalo dodijeliti veći broj bodova. Ističe da žalitelj također nije niti dokazao na koji način odredbe iz dokumentacije o nabavi nanose štetu njegovim interesima, budući da ne navodi niti dokazuje da nije u mogućnosti ponuditi stručnjake koji ispunjavaju postavljene kriterije i uvjete.

Naručitelj je u točki 6.9. dokumentacije o nabavi propisao da je kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljnija ponuda, sa kriterijima cijene, u omjeru 20% te traženog iskustva ključnih stručnjaka, u omjeru 80%. Sukladno dalje propisanom naručitelj će dodjeljivati bodove ključnom stručnjaku 1 (pravni stručnjak za provedbu postupaka nabave i voditelj tima), ključnom stručnjaku 2 (stručnjak za provedbu postupaka nabave), ključnom stručnjaku 3 (stručnjak za javnu nabavu i EU fondove), ključnom stručnjaku 4 (pravni stručnjak za EU fondove) te ključnom stručnjaku 5 (pravni stručnjak za EU fondove), na način da će, između ostalog, veći broj bodova dobiti stručnjak sa više odrađenih ugovora, istih ili sličnih predmetu nabave. Primjerice, propisano je da će ključni stručnjak 1 glede iskustva u pripremi i provedbi postupaka javne nabave sukladno Zakonu o javnoj nabavi ili Direktivi 2004/18/EZ odnosno Direktivi 2004/17/EZ ili Direktivi 2014/24/EZ odnosno Direktivi 2014/25/EZ za odrađenih 3 do 10 postupaka dobiti jedan bod, za više od 10 do 20 postupaka 3 boda te za više od 20 postupaka 6 bodova.

Člankom 285. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje.

Ovo državno tijelo ocjenjuje da iz utvrđenih činjenica proizlazi da naručitelj propisivanjem bodovanja iskustva ključnih stručnjaka u osporenom dijelu nije povrijedio načelo jednakog tretmana. Naime, prihvaća se obrazloženje naručitelja prema kojem složenost postupka javne nabave ne ovisi primarno o procijenjenoj vrijednosti postupka te da se odredbe ZJN 2016 i drugih relevantnih propisa na jednak način primjenjuju na postupke neovisno o njihovoj procijenjenoj vrijednosti, prvenstveno kada se radi o postupcima javne nabave velike vrijednosti, kod kojih je primjena zakonskih odredbi jednaka bilo da se radi o postupku javne nabave procijenjene vrijednosti primjerice 100 milijuna kuna ili onom procijenjene vrijednosti primjerice 2 milijuna kuna, kada je riječ o nabavi usluga. Stoga, ocjenjuje se da naručitelj, uzevši u obzir da je predmet nabave u ovom postupku javne nabave usluga savjetovanja u provedbi postupka javne nabave, nije postupio nezakonito kada je propisao da će dodatno honorirati iskustvo na broju postupaka javne nabave na kojima je ključni stručnjak stjecao iskustvo, bez obzira na njihovu vrijednost te se žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Na kraju treba reći da se neosnovano žalitelj u prilog svojim tvrdnjama poziva na rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/17-01/446, URBROJ: 354-01/17-8 od 29. kolovoza 2017. godine, jer se u tom slučaju ne radi o istom činjeničnom stanju kao u ovom postupku javne nabave.

Žalitelj dalje osporava zakonitost točke 4.2. dokumentacije o nabavi navodeći da je naručitelj propisivanjem vrijednosnog kriterija u sklopu dokazivanja iskustva gospodarskog subjekta prekršio odredbe ZJN 2016. Nakon što citira odgovarajuće odredbe iz članaka 256., 259. i 268. ZJN 2016, žalitelj navodi da naručitelj u predmetnom postupku javne nabave

radova može kao kriterij za odabir gospodarskog subjekta zahtijevati od gospodarskog subjekta samo da priloži potvrde o uredno izvršenim radovima u visini procijenjene vrijednosti predmeta nabave, što je u ovom konkretnom slučaju 300.000,00 kuna. Dakle, ukupna vrijednost radova iz izvršenih ugovora traženih dokumentacijom o nabavi kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti ne smije biti viša od procijenjene vrijednosti nabave. Naručitelj je propisivanjem uvjeta višeg od procijenjene vrijednosti nabave prekršio relevantne odredbe ZJN 2016.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je žalbeni navod nejasan i neobrazložen, neosnovan i promašen, jer žalitelj spominje potvrde o uredno izvršenim radovima, dok je jasno da se u ovom postupku radi o nabavi usluga te pogrešno smatra da je u ovom postupku procijenjena vrijednost nabave 300.000,00 kuna, umjesto ispravnih 960.000,00 kuna. Naručitelj tvrdi da je uvjet sposobnosti propisao u iznosu manjem od jedne trećine procijenjene vrijednosti nabave, stoga smatra navod žalitelja nejasnim i promašenim.

Žalitelj je tijekom žalbenog postupka pojasnio žalbeni navod na način da navodom osporava dio točke 4.2. dokumentacije o nabavi koji se odnosi na traženje naručitelja prema kojemu se jedna usluga mora odnositi na iste ili slične usluge unutar projekta koji je sufinanciran sredstvima Europske unije i čija vrijednost iznosi najmanje 90.000.000,00 kuna te da je naručitelj propisivanjem tog uvjeta, višeg od procijenjene vrijednosti nabave, prekršio relevantne odredbe ZJN 2016.

Provjeravajući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da je naručitelj u točki 4.2. dokumentacije o nabavi, „Uvjeti tehničke i stručne sposobnosti i njihove minimalne razine“, između ostalog propisao da je ponuditelj dužan priložiti popis usluga koje su iste ili slične predmetu nabave (usluge pomoći/savjetovanja/podrške prilikom provođenja postupaka javne nabave) u iznosu od najmanje 300.000,00 kuna bez PDV-a, izvršenih u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave i tijekom tri godine koje prethode toj godini. Najmanje jedna usluga mora se odnositi na iste ili slične usluge unutar projekta koji je sufinanciran sredstvima Europske unije i čija vrijednost iznosi najmanje 90.000.000,00 kuna, što je sukladno vrijednosti projekta eHZZO.

Prema odredbi članka 256. stavak 1. točka 3. ZJN 2016, kriteriji za odabir gospodarskog subjekta u postupku javne nabave mogu se odnositi na tehničku i stručnu sposobnost, dok je stavkom 4. tog članka propisano da svi uvjeti sposobnosti moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave, odnosno grupi predmeta nabave ako je predmet podijeljen na grupe.

Nadalje, člankom 259. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da 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.

Odredbom članka 268. stavak 1. točkom 1. ZJN 2016 propisano je da se tehnička i stručna sposobnost gospodarskog subjekta, u skladu s prirodom, količinom ili važnosti, i namjenom radova, robe ili usluga, može dokazati i sa popisom glavnih usluga pruženih u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave i tijekom tri godine koje prethode toj godini, dok prema stavku 3. toga članka takav popis sadržava vrijednost robe ili usluga, datum te naziv druge ugovorne strane. Stavak 6. istog članka propisuje da se smatra da je uvjet tehničke i stručne sposobnosti gospodarskog subjekta iz stavka 1. točaka 1., 2. ili 3. ovoga članka razmjernan predmetu nabave odnosno grupi predmeta nabave ako se traži dokaz o izvođenju radova, isporuci robe ili pružanju usluga čija pojedinačna vrijednost nije viša od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno grupe predmeta nabave ako je predmet podijeljen na grupe, s time da javni naručitelj može odrediti i blaže uvjete.

U postupku javne nabave usluga naručitelj, sukladno članku 268. ZJN 2016, može kao kriterij za odabir gospodarskog subjekta (tehnička i stručna sposobnost) zahtijevati od gospodarskog subjekta samo da priloži popis o uredno pruženim uslugama u visini procijenjene vrijednosti predmeta nabave, odnosno grupe predmet nabave. U predmetnom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma procijenjena vrijednost predmeta nabave je 960.000,00 kuna. U prilogu 8.1. Tehnička specifikacija dokumentacije o nabavi propisano je da je unutar projekta predviđeno sklapanje okvirnog sporazuma za 4 postupka javne nabave te da će naručitelj sklopiti pojedinačne ugovore po okvirnom sporazumu za sljedeće usluge savjetovanja u postupcima: 1. Izgradnje i uspostave sustava eHZZO, 2. Usluge promidžbe i vidljivosti, 3. Usluge revizije projekta i 4. Tehničke pomoći pri upravljanju projektom.

Stoga je ocjena ovog tijela da je naručitelj propisivanjem tehničke i stručne sposobnosti, u dijelu zahtjeva kojim traži priložiti popis usluga koje su iste ili slične predmetu nabave u iznosu od najmanje 300.000,00 kuna bez PDV-a, postupio zakonito.

Međutim, iz naručiteljevog odgovora na žalbu koji se odnosi na prvi žalbeni navod kojim obrazlaže propisani način bodovanja ključnih stručnjaka, proizlazi da je naručitelj već navedenim uvjetom tehničke i stručne sposobnosti osigurao dovoljnu razinu sposobnosti gospodarskog subjekta.

Naime, naručitelj u odgovoru na žalbu opravdava propisani način bodovanja ključnih stručnjaka kao kriterija ekonomski najpovoljnije ponude iz točke 6.9. dokumentacije o nabavi, na način da kompleksnost postupaka javne nabave ne dovodi u direktnu vezu s procijenjenom vrijednosti nabave. Stoga je naručiteljevo obrazloženje propisanog načina bodovanja ključnih stručnjaka kontradiktorno drugom dijelu zahtjeva točke 4.2. dokumentacije o nabavi, kojim traži da se jedna usluga mora odnositi na iste ili slične usluge unutar projekta koji je sufinanciran sredstvima Europske unije i čija vrijednost iznosi najmanje 90.000.000,00 kuna te se žalbeni navod ocjenjuje 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. tog Zakona, ovo tijelo nije utvrdilo osobito bitne povrede izvan granica žalbenih navoda.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno članku 419. stavku 4. ZJN 2016.

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

Prema članku 431. stavku 2. ZJN 2016 Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti, dok prema stavku 3. tog članka stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranki nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

S obzirom na to da je žalitelj u cijelosti uspio sa žalbenim zahtjevom da se poništi dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, na ime troškova žalbenog postupka pripada mu traženi iznos od 5.000,00 kuna, koji se odnosi na trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 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 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. Dalani d.o.o., Županja, Cvjetka Romića 16
2. Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje,
Zagreb, Margaretska 3