



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

KLASA: UP/II-034-02/20-02/16

URBROJ: 354-01/20-6

Zagreb, 12. studenog 2020.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice te Darie Duždević i Alice Brandt, članica, postupajući po žalbi žalitelja Eko-flor Plus d.o.o., Oroslavje, OIB: 50730247993, u odnosu na dokumentaciju o nabavi u postupku davanja koncesije, broj objave: 2020/S 024-0034791, predmet koncesije: obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Svete Nedelje, davatelja koncesije Grad Sveta Nedelja, Sveta Nedelja, OIB: 24436052952, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 98/19), članka 96. stavka 1. Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17) 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. Odbija se žalba žalitelja Eko-flor Plus d.o.o., Oroslavje, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Eko-flor Plus d.o.o., Oroslavje, za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Davatelj koncesije Grad Sveta Nedelja, Sveta Nedelja, objavio je 2. listopada 2020. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) Obavijest o namjeri davanja koncesije za obavljanje javne usluge prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada na području Grada Svete Nedelje, broj objave: 2020/S 024-0034791. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju sljedećih kriterija: 1. Kriterij ponudnog postotka naknade za koncesiju – 10%, 2. Cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu za kategoriju kućanstvo za volumen spremnika 120 litara – 50%, 3. Prosječna cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji ne kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu (kn/mjesecu) za sve korisnike i sve zapremine spremnika – 15%, 4. Prosječna cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu (kn/mjesecu) za sve korisnike i sve zapremine spremnika – 15% i 5. Prosječna jedinična cijena za pražnjenje volumena spremnika po 1 odvozu (kn) za sve korisnike i za sve zapremine spremnika – 10%.

U odnosu na sadržaj dokumentacije za nadmetanje, urednu žalbu je dana 12. listopada 2020. ovom državnom tijelu izjavio i naručitelju u roku za žalbu dostavio žalitelj Eko-flor Plus d.o.o., Oroslavje. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost dokumentacije za nadmetanje, te žalbenim zahtjevom predlaže poništiti dio dokumentacije zahvaćen nezakonitošću uz naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu davatelj koncesije prvenstveno osporava pravodobnost žalbe. Žalbu smatra nepravodobnom navodeći da je ista izjavljena u odnosu na odredbe dokumentacije za nadmetanje koja je objavljena 2. listopada 2020., zbog čega je po tumačenju naručitelja žalitelj zakasnio sa žalbenim navodima. Predlaže odbaciti žalbu zbog nepravodobnosti, a podredno osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Za ocjenu pravodobnosti žalbe mjerodavna je odredba članka 406. stavka 1. točka 1. ZJN 2016 u vezi s člankom 1. stavak 2. Zakona o koncesijama, kojom je propisano da se u otvorenom postupku žalba izjavljuje u roku od deset dana, i to od dana objave poziva na nadmetanje, u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi. U konkretnom slučaju, naručitelj je 2. listopada 2020. u EOJN RH objavio dokumentaciju za nadmetanje, a žalitelj je 12. listopada 2020. izjavio žalbu preporučenom poštanskom pošiljkom. Uzimajući u obzir članak 405. stavak 4. ZJN 2016 koji propisuje da se u slučaju kada je žalba upućena putem ovlaštenog davatelja poštanskih usluga, dan predaje ovlaštenom davatelju poštanskih usluga smatra danom predaje Državnoj komisiji, odnosno naručitelju, kao i činjenicu da je u konkretnom slučaju zadnji dan roka za izjavljivanje žalbe 12. listopada 2020., kada je žalba i izjavljena, ovo tijelo je nedvojbeno utvrdilo pravodobnost žalbe.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od Obavijesti o namjeri davanja koncesije, dokumentacije za nadmetanje te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj osporava točku 5.5. dokumentacije za nadmetanje kojom je davatelj koncesije kao kriterij za odabir ponude odredio ekonomski najpovoljniju ponudu, pri čemu je propisao da su jedinične cijene navedenih kriterija fiksne i nepromjenjive za cijelo vrijeme trajanja ugovora o koncesiji. Žalitelj smatra da bi sukladno točki 8. dokumentacije i članku 11. stavak 2. prijedloga Ugovora o koncesiji, cijene u sklopu kojih se podnosi ponuda za dodjelu predmetne koncesije trebale imati mogućnost promjene. Konkretno, smatra da bi trebale biti promjenjive cijene koje se odnose na minimalnu javnu uslugu za korisnike koji kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu, zatim one koje se odnose na minimalnu javnu uslugu za korisnike koji ne kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu te jedinične cijene za pražnjenje volumena spremnika po jednom odvozu. Naime, tvrdi da je davatelj koncesije točkom 8. predvidio dostavu zahtjeva za izdavanje suglasnosti na prijedlog cjenika, dok prema članku 11. stavak 2. prijedloga Ugovora koncesionar ima pravo predložiti promjenu ugovorenih cijena, sukladno članku 33. stavku 6. Zakona o održivom gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj 94/13, 73/17, 14/19 i 98/19) i članku 6. stavak 2. Pravilniku o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17 i 75/20, dalje: Pravilnik o DON). Zbog navedenog smatra da davatelj koncesije nije uskladio točku 5.5. dokumentacije sa točkom 8. i člankom 11. stavak 2. prijedloga Ugovora u dijelu koji

se odnosi na mogućnost promjene jediničnih cijena na način da su iste promjenjive, kako bi zainteresirani gospodarski subjekti mogli pristupiti izradi odgovarajuće ponude. Također, žalitelj ukazuje da je točkom 2.4. dokumentacije propisano da se javna usluga i usluga povezana s javnom uslugom mora provoditi u skladu s odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom i pripadajućim podzakonskim aktima.

Davatelj koncesije u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je u dokumentaciji jasno naveo tri spomenute kategorije cijena koje želi vrednovati kroz kriterij ekonomski najpovoljnije ponude (točka 5.5.). U tom smislu, tvrdi da su navedene cijene nužno nepromjenjive, jer upravo one čine kriterij odabira ponude i upravo temeljem njih naručitelj može računski i troškovno dokazati efektivnost postupka nabave i kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Suprotno, navodi davatelj koncesije, promjena navedenih cijena uzrokovala bi promjenu uvjeta natjecanja čime bi postupak dodjele ugovora o koncesiji bio doveden u pitanje. Također, smatra kako odredbe točke 8. dokumentacije nisu kontradiktorne odredbama točke 5.5., već iste navode uvjete pod kojima je promjena određenih cijena (a ne onih iz točke 5.5.) formalno uopće moguća. Zatim, tvrdi kako odredbe članka 11. stavka 2. Ugovora o koncesiji govore o iznimnim situacijama uvođenja novih usluga (i to pod posebno opisanim uvjetima), što nije povezano s točkom 5.5. dokumentacije i potencijalnom promjenjivošću cijena iz navedene točke. Davatelj koncesije dodatno ukazuje na odredbu članka 62. stavka 3. Zakona o koncesijama prema kojima se Ugovor ne smije mijenjati kada se izmjena vrši radi kompenzacije rizika rasta cijena kada je taj rast cijena rezultat cjenovne fluktuacije na tržištu koja može bitno utjecati na provedbu ugovora o koncesiji i od kojih se koncesionar zaštitio jamstvima. Konačno, tvrdi kako članak 15. prijedloga Ugovora navodi moguće izmjene Ugovora temeljem članka 62. i članka 63. Zakona o koncesijama. Vezano uz povezanost sa člankom 33. stavkom 6. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, davatelj koncesije napominje kako se navedena odredba odnosi na davanje suglasnosti na cjenik, dok se zahtjev za izmjenu cjenika provodi sukladno Uredbi o gospodarenju otpadom. Stoga smatra da su odredbe dokumentacije jasne i nedvojbene, te da ne postoji povezanost niti kontradiktornost između točke 5.5. i točke 8. dokumentacije te članka 11. stavak 2. prijedloga Ugovora, na koje ukazuje žalitelj već da žalbeni zahtjevi predstavljaju želje da se dokumentacija izmijeni na način koji bi koncesionaru pružio povoljnije uvjete.

Provjeravajući žalbeni navod utvrđeno je da točka 5.5. dokumentacije propisuje kao kriterij za odabir ponude ekonomski najpovoljniju ponudu sa kriterijima: 1. Kriterij ponudnog postotka naknade za koncesiju – 10%, 2. Cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu za kategoriju kućanstvo za volumen spremnika 120 litara (navedena u Troškovniku u plavom polju) – 50%, 3. Prosječna cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji ne kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu (kn/mjesecu) za sve korisnike i sve zapremine spremnika (navedena u Troškovniku u žutom polju pod Prosječna cijena) – 15%, 4. Prosječna cijena obvezne minimalne javne usluge za korisnike koji kompostiraju biootpad u vlastitom kućanstvu (kn/mjesecu) za sve korisnike i sve zapremine spremnika (navedena u Troškovniku u žutom polju pod Prosječna cijena) – 15% i 5. Prosječna jedinična cijena za pražnjenje volumena spremnika po 1 odvozu (kn) za sve korisnike i za sve zapremine spremnika (navedeno u Troškovniku u žutom polju pod Prosječna cijena) – 10%. Pri tome je za kriterij pod rednim brojem 2., 3., 4. i 5. navedeno: „jedinične cijene su fiksne i nepromjenjive za cijelo vrijeme trajanja ugovora o koncesiji“.

Zatim, točka 8. dokumentacije (Ugovor o koncesiji) propisuje da je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje prijedlog ugovora o koncesiji, te da sklopljeni ugovor o koncesiji mora biti sukladan Prijedlogu ugovora o koncesiji koji je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje i sukladan ponudi odabranog ponuditelja. Također, propisano je da je davatelj usluge dužan prije primjene cjenika, odnosno izmjene cjenika, pribaviti suglasnost izvršnog tijela Grada Svete Nedelje. Zahtjev za izdavanje

suglasnosti na cjenik sadrži: prijedlog cjenika s obrazloženjem, procjenu iznosa prosječnog računa sukladno prijedlogu cjenika, koju bi korisnik usluge bio dužan platiti Davatelju usluge u obračunskom razdoblju, Izjavu osobe odgovorne za zastupanje Davatelja usluge da je prijedlog cjenika u skladu sa Zakonom, Uredbom i Odlukom i prijedlog datuma početka primjene cjenika. Izvršno tijelo Grada Svete Nedelje je dužno, prije nego je dana suglasnost na prijedlog cjenika, odnosno prijedlog izmjene cjenika, provjeriti da je prijedlog cjenika u skladu sa Zakonom, Uredbom i Odlukom i da su predložene cijene takve da potiču Korisnika usluge da odvojeno predaje biorazgradivi komunalni otpad, reciklabilni komunalni otpad, krupni (glomazni) otpad i problematični otpad od miješanog komunalnog otpada te da, kad je to primjenjivo, kompostira otpad.

Članak 11. prijedloga Ugovora o koncesiji propisuje da će se u slučaju izmjene vrste ili obujma usluge, cijena utvrditi aneksom ugovora o koncesiji, na osnovi odluke nadležnog tijela Grada Svete Nedelje. Koncesionar ima posebno opravdani razlog predložiti promjenu ugovorenih cijena u slučaju uvođenja novih usluga za korisnike koje zahtijevaju financijska ulaganja Koncesionara, povećanja troškova zbrinjavanja odnosno obrade otpada, te uslijed povećanih financijskih ulaganja Koncesionara proizašlih iz promjena zakonskih propisa iz područja gospodarenja otpadom. Kao referentna vrijednost troškova iz prethodne stavke ovog članka primjenjuju se najniže cijene istih koje vrijede na dan sklapanja ovog Ugovora o koncesiji. Koncesionar je dužan pri promjeni cijene usluga pribaviti prethodnu suglasnost od strane nadležnog tijela Grada Svete Nedelje na način propisan odredbom članka 33. Zakona o održivom gospodarenju otpadom i drugim podzakonskim aktima. Davatelj koncesije ima mogućnost tražiti od koncesionara izmjenu cijena ukoliko je iz dostavljenih izvještaja koncesionara ili provedenih revizija poslovanja koncesionara od strane davatelja koncesije utvrđeno da Koncesionar ostvaruje značajnije prihode od stvarnih troškova poslovanja.

Članak 15. prijedloga ugovora o koncesiji propisuje da će se izmjene ovog Ugovora provesti u slučajevima i na načine propisan člankom 62. Zakona o koncesijama, te da izmjene ovog Ugovora nisu dopuštene u slučaju bitnih izmjena Ugovora o koncesiji, koje bitne izmjene Ugovora su propisane člankom 63. Zakona o koncesijama.

Prema članku 30. stavak 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, javna usluga prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada podrazumijeva prikupljanje tog otpada na određenom području pružanja usluge putem spremnika od pojedinih korisnika i prijevoz tog otpada do ovlaštene osobe za obradu tog otpada.

Članak 31. tog Zakona propisuje da javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i prikupljanja biorazgradivog komunalnog otpada mogu, između ostalih obavljati pravne i fizičke osobe na temelju ugovora o koncesiji, na temelju odluke koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave. U tom slučaju kriteriji za odabir najpovoljnije ponude određeni su propisom kojim se uređuju koncesije.

Članak 48. stavak 1. Zakona o koncesijama propisuje da je kriterij na kojem davatelj koncesija temelji odabir najpovoljnije ponude ekonomski najpovoljnija ponuda sa stajališta davatelja koncesije, a vezano uz predmet koncesije, kao što su: kvaliteta, što uključuje tehničko dostignuće, estetske, inovacijske, funkcionalne i ekološke osobine, operativne troškove i troškove upravljanja, ekonomičnost, servisiranje i tehničku pomoć nakon isporuke, datum isporuke i rokove isporuke ili rokove završetka radova, cijenu usluge za krajnje korisnike, visinu naknade za koncesiju. Stavak 2. tog članka propisuje da davatelj koncesije u dokumentaciji za nadmetanje te u obavijesti o namjeri davanja koncesije navodi sve kriterije za odabir ponude čiju primjenu predviđa u odnosu na relativno značenje koje im pridaje. Pri tome, sukladno stavku 5., kriteriji za odabir ne smiju biti diskriminirajući i moraju biti povezani s predmetom koncesije. Osim toga, u konkretnom slučaju mjerodavan je članak 40. Zakona o koncesijama koji propisuje da se na postupak davanja koncesije za usluge čija je procijenjena vrijednost jednaka ili

veća od praga iz članka 4. ovoga Zakona, odgovarajuće primjenjuju odredbe propisa kojim se uređuje javna nabava, s obzirom da u konkretnom slučaju procijenjena vrijednost koncesije iznosi 91.677.854,73 kuna (uvećana za vrijednost Mobilnog reciklažnog dvorišta i reciklažnog dvorišta u Sv. Nedelji koje se daje na raspolaganje koncesionaru u iznosu 2.014.388,77 kuna bez PDV-a te procijenjena vrijednost koncesije iznosi 93.692.243,50 kuna).

Članak 6. Pravilnika o DON-u propisuje da naručitelj u dokumentaciji o nabavi određuje je li cijena ponude promjenjiva ili nepromjenjiva, pri čemu je promjenjiva ona cijena koja se tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma može mijenjati, dok je nepromjenjiva ona cijena koja tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ostaje nepromijenjena.

Članak 200. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda.

Dalje, članak 33. stavak 1. Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisuje da je davatelj usluge dužan obračunati cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona na način kojim se osigurava primjena načela »onečišćivač plaća«, ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja te usluge sukladno odredbama ovoga Zakona, uredbe iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona i odluke iz članka 30. stavka 7. ovoga Zakona. Zatim, prema stavku 4. tog članka davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge iz članka 30. stavka 1. ovoga Zakona uključiti sljedeće troškove: troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, troškove prijevoza otpada, troškove obrade otpada i druge troškove propisane uredbom iz članka 29. stavka 10. ovoga Zakona, a prema stavku 6. davatelj usluge dužan je prije primjene cjenika, odnosno izmjene cjenika pribaviti suglasnost izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave na koju se cjenik odnosi.

Člankom 3. stavak 1. točka 2. Uredbe o gospodarenju komunalnim otpadom (Narodne novine, broj 50/17, 84/19 i 14/20 - Rješenje USRH, dalje: Uredba) propisano je da je cijena javne usluge novčani iznos u kunama za pruženu javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada, a točkom 15. propisano je da je obvezna minimalna javna usluga dio javne usluge koju je potrebno osigurati kako bi sustav sakupljanja komunalnog otpada mogao ispuniti svoju svrhu poštujući pritom obvezu o osiguranju primjene načela »onečišćivač plaća«, ekonomski održivo poslovanje te sigurnost, redovitost i kvalitetu pružanja javne usluge.

Člankom 4. Uredbe propisano je da Odluka o načinu pružanja navedenih javnih usluga koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave iz članka 30. stavak 7. Zakona o održivom gospodarenju otpadom mora, između ostalog sadržavati i odredbe o načinu izračuna i određivanju cijene, te iznos obvezne minimalne javne usluge za korisnike javne usluge razvrstane u kategoriju korisnika kućanstvo i potkategorije korisnika koji nisu kućanstvo.

Člankom 18. Uredbe propisano je da su u cijenu javne usluge uključeni, osim troškova propisanih člankom 33. stavkom 4. Zakona, i sljedeći troškovi: 1. nastali radom reciklažnog dvorišta i mobilnog reciklažnog dvorišta zaprimanjem bez naknade otpada nastalog u kućanstvu na području jedinice lokalne samouprave za koje je uspostavljeno reciklažno dvorište, 2. prijevoza i obrade glomaznog otpada koji se prikuplja u okviru javne usluge sukladno članku 11. stavku 1. ove Uredbe i 3. vođenje propisanih evidencija i izvješćivanja u vezi s javnom uslugom. Dalje, člankom 19. Uredbe propisan je način pribavljanja suglasnosti za izdavanje i promjenu cjenika javne usluge, prema kojem je izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave dužno, prije nego je dana suglasnost na prijedlog cjenika odnosno prijedlog izmjene cjenika, provjeriti da je prijedlog cjenika sukladan Zakonu, ovoj Uredbi i Odluci i da su predložene cijene takve da potiču korisnika usluge da odvojeno predaje biorazgradivi komunalni otpad, reciklabilni komunalni otpad, glomazni otpad i problematični otpad od miješanog komunalnog otpada te da, kad je to primjenjivo, kompostira biotpad. Prema članku 20. Uredbe cijena javne usluge plaća se radi pokrivanja troškova iz članka 18. stavka 1. ove Uredbe, a prema stavku 2. tog članka strukturu cijene

javne usluge čini: cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada, cijena obvezne minimalne javne usluge i cijena ugovorne kazne.

Članak 62. stavak 2. točka 2. Zakona o koncesiji propisuje da se Ugovor o koncesiji ne smije mijenjati kada se izmjena vrši radi kompenzacije rizika rasta cijena kada je taj rast cijena rezultat cjenovne fluktuacije na tržištu koja može bitno utjecati na provedbu ugovora o koncesiji i od kojih se koncesionar zaštitio jamstvima.

Ovo državno tijelo na temelju utvrđenog činjeničnog stanja na koje je primijenjeno mjerodavno pravo ne nalazi nezakonitost u dijelu dokumentacije za nadmetanje na koju žalbenim navodom upućuje žalitelj. Naime, nije u pravu žalitelj kada navodi da je davatelj koncesije trebao propisati da su jedinične cijene u okviru kriterija za odabir ponude promjenjive, s obzirom da takva obveza ne proizlazi iz prethodno citiranih zakonskih odredaba koje uređuju način propisivanja kriterija za odabir ponude u postupku davanja koncesije za javnu uslugu koja je predmet nabave. Konkretno, članak 48. stavak 1. Zakona o koncesijama propisuje da kriteriji za odabir ponude mogu obuhvaćati cijenu usluge za krajnje korisnike i visinu naknade za koncesiju koje je davatelj koncesije primijenio u konkretnom postupku, pri čemu je bitno napomenuti pravo davatelja koncesije da u dokumentaciji odredi je li cijena ponude promjenjiva ili nepromjenjiva (članak 6. Pravilnika o DON-u). Također, žalitelj neosnovano dovodi u vezu točku 5.5. dokumentacije kojom su propisani kriteriji za odabir ponude, sa točkom 8. i člankom 11. stavak 2. prijedloga Ugovora koji se odnose na postupak pribavljanja suglasnosti na cjenik (izmjenu cjenika) odnosno na iznimne slučajeve u kojima koncesionar ima pravo predložiti promjenu ugovorenih cijena. Prema ocjeni ovog tijela navedene odredbe dokumentacije odnosno prijedloga Ugovora nisu povezane, pa time ni kontradiktorne sa točkom 5.5 dokumentacije kojom je davatelj koncesije propisao kriterije na temelju kojih će bodovati ekonomski najpovoljniju ponudu. Naime, odredba kojom je davatelj koncesije propisao da su jedinične cijene u okviru kriterija fiksne i nepromjenjive za cijelo vrijeme trajanja ugovora o koncesiji ne utječu na obvezu davatelja usluge (koncesionara) da prije primjene odnosno izmjene cjenika pribavi potrebnu suglasnost nadležnog izvršnog tijela, niti na mogućnost promjene cijene u slučaju postojanja propisanih iznimnih slučajeva. Pri tome je potrebno naglasiti razliku između jediničnih cijena koje je davatelj koncesije propisao u okviru kriterija za odabir ponude, a koje su predmet osporavanja, u odnosu na *cijenu javne usluge* (u čijoj strukturi su dodatno sadržane cijena javne usluge za količinu predanog miješanog komunalnog otpada i cijena ugovorne kazne) čija izmjena podliježe obvezi pribavljanja suglasnosti nadležnog izvršnog tijela. Slijedom navedenog, dokumentacija za nadmetanje u navedenom dijelu ocjenjuje se zakonitom, te se žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Zatim, žalitelj navodi da je davatelj koncesije točkom 2.4. dokumentacije za nadmetanje i člankom 1. stavak 6. prijedloga ugovora propisao obvezu koncesionara da osigura obradu otpada prije odlaganja. S obzirom na tako postavljen uvjet vezano za postupanje s prikupljenim otpadom, žalitelj smatra da se dokaz o obradi otpada trebao odrediti kao uvjet poslovne sposobnosti, i to u obliku važeće dozvole za gospodarenje otpadom iz koje je vidljivo da je ponuditelj u mogućnosti predmetni otpad oporabiti, a ne dostavom Izjave o načinu gospodarenja otpadom, odnosno u obliku važeće potvrde o upisu u Očevidnik kako je traženo točkom 4.1.4. dokumentacije o nabavi. Naime, po tumačenju žalitelja, tražena potvrda o upisu u očevidnik ne predstavlja pravovaljani dokaz o oporabi otpada kako je propisano dokumentacijom, odnosno da potvrda o upisu u Očevidnik ne znači nužno da određeni ponuditelj raspolaže sa dozvolom za gospodarenje otpadom koji je predmet davanja koncesije, već je u tom slučaju isključivo mjerodavna dozvola za gospodarenje otpadom za oporabu otpada koji je predmet davanja koncesije, uzimajući u obzir članak 4. stavak 2. Pravilnika o gospodarenju otpadom (Narodne novine, broj 81/20) koji određuje da se za djelatnost oporabe otpada izdaje dozvola za gospodarenje otpadom.

Osim toga, žalitelj navodi da je davatelj koncesije točkom 7.3. dokumentacije o nabavi propisao obvezu gospodarskog subjekta da najkasnije prije sklapanja Ugovora o koncesiji dostavi dokaz o vlasništvu ili dokaz o pravu odlaganja miješanog komunalnog otpada nakon obrade na legalnom odlagalištu otpada koje posjeduje dozvolu za gospodarenje otpadom. Žalitelj smatra da navedenim propisivanjem, davatelj koncesije ne primjenjuje elemente koji omogućuju učinkovitost postupka dodjele predmete koncesije te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu, s obzirom da odabrani ponuditelj tek nakon donošenja odluke o odabiru treba davatelju koncesije neposredno pred potpisivanje ugovora o koncesiji, dostaviti dokaz sposobnosti za uporabu otpada koji je predmet davanja koncesije. Isto tako, tvrdi da je dokumentacijom određeno da će u slučaju nedostavljanja predmetnog dokaza davatelj koncesije ponovno rangirati ponude te izvršiti provjeru sposobnosti, ne uzimajući u obzir ponudu prvotno odabranog ponuditelja, te na temelju kriterija za odabir ponude donijeti novu odluku o odabiru. Vezano za navedeno, smatra da davatelj koncesije pogrešno primjenjuje načine i modele dokazivanja sposobnosti ponuditelja, uzimajući prilikom toga u obzir odredbe ZJN 2016 prema kojima javni naručitelj u dokumentaciji o nabavi navodi potvrde, dokumente, izjave i druga dokazna sredstva kojima gospodarski subjekt dokazuje ispunjavanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, dok javni naručitelj ne smije zahtijevati od gospodarskog subjekta druge načine dokazivanja osim onih propisanih dokumentacijom za nadmetanje.

Davatelj koncesije u odgovoru na žalbu smatra da u konkretnom slučaju među strankama nije sporno da je dokumentacijom tražio sve adekvatne i potrebne dokaze za izvršenje ugovora o koncesiji, već je sporan trenutak u kojem je tražene dokaze potrebno dostaviti. Vezano za navedeno, ukazuje na praksu postupanja u postupcima javne nabave i davanja koncesije, navodeći da navedenim propisivanjem otvara tržišno natjecanje svim zainteresiranim gospodarskim subjektima s obzirom da prilikom dostave ponude traži samo preliminarne izjave na temelju kojih će ocijeniti ponude. Pri tome napominje kako su sve tražene usluge, a time i dozvole, potrebne za izvršenje koncesije, a ne za predaju ponude, zbog čega smatra da bi bilo ograničavajuće iste tražiti prilikom dostave ponuda, odnosno ad bi navedenim traženjem postupao restriktivno. S druge strane, ističe da je u dokumentaciji jasno naveo da će predmetne potvrde odnosno dokaze, tražiti od najpovoljnijeg ponuditelja prije sklapanja ugovora o koncesiji, što ukazuje na ekonomično postupanje, a u slučaju da ekonomski najpovoljniji ponuditelj ne može ishoditi potrebne dozvole za izvršenje usluge, naplatiti će jamstvo za ozbiljnosti ponude te izvršiti ponovno rangiranje i omogućiti sljedećem najpovoljnijem ponuditelju sklapanje ugovora o koncesiji.

Žalitelj u očitovanju na odgovor davatelja koncesije navodi u bitnom kako nije sporan samo trenutak dostave dokaza, nego i traženi oblik dokaza poslovne sposobnosti. Naime, smatra da ponuditelji već uz dostavu ponude trebaju dokazati tražene uvjete sposobnosti, a koji prema tumačenju žalitelja treba biti isključivo u obliku dozvole za gospodarenje otpadom iz koje je razvidno da je ponuditelj u mogućnosti predmetni otpad oporabiti. Dodatno, tvrdi kako postupanje naručitelja kojim propisuje da će naknadno zatražiti dostavu odgovarajućeg dokaza sposobnosti ukazuje na nejednaki tretman prema gospodarskim subjektima odnosno na pogodovanje pojedinom gospodarskom subjektu.

Točkom 2.4. dokumentacije propisano je da je predmet koncesije prikupljanje komunalnog otpada, odvoz, obrada/predaja ovlaštenoj osobi za gospodarenje otpadom i zbrinjavanje istog. Sav prikupljeni otpad davatelj usluge/koncesionar je dužan zbrinuti sukladno odredbama Zakona o održivom gospodarenju otpadom. Sukladno pozitivnim zakonskim i podzakonskim odredbama te Pravilniku o načinima i uvjetima odlaganja otpada, kategorijama i uvjetima rada za odlagališta otpada (Narodne novine, br. 114/2015, dalje: Pravilnik i načinima i uvjetima odlaganja otpada), u članku 7. stavku 1. i 2., propisani su slučajevi u kojima se može odlagati otpad bez prethodne obrade. Sukladno zakonskoj odredbi koncesionar je obavezan u navedenim slučajevima osigurati obradu otpada prije odlaganja. Sve usluge davatelja usluge moraju biti sadržane u cijeni javne usluge, osim usluga koje se pružaju na

zahtjev korisnika usluge. Davatelj usluge dužan je u cijenu javne usluge uključiti troškove nabave i održavanja opreme za prikupljanje otpada, prijevoz otpada, obrade otpada, troškove nastale radom reciklažnog dvorišta i mobilnog reciklažnog dvorišta, troškove prijevoza i obrade krupnog (glomaznog) otpada koji se prikuplja u okviru javne usluge na obračunskom mjestu korisnika usluge bez naknade, vođenje propisanih evidencija i izvještavanja u vezu s javnom uslugom.

Točkom 4.1. dokumentacije propisani su uvjeti pravne i poslovne sposobnosti, među kojima su: Upis u sudski, obrtni, strukovni ili drugi odgovarajući registar u državi poslovnog nastana gospodarskog subjekta (točka 4.1.1.), Ovlaštenje/Važeća Dozvola za sakupljanje otpada postupkom sakupljanja otpada, sukladno članku 84. Zakona o održivom gospodarenju otpadom i članku 4., te članku 24. Pravilnika o gospodarenju otpadom, za gospodarski subjekt, za pojedine ključne brojeve otpada (točka 4.1.2.), Ovlaštenje/ Važeća Potvrda Ministarstva zaštite okoliša i prirode o upisu ponuditelja u Očevidnik prijevoznika otpada, sukladno članku 110. Zakona o održivom gospodarenju otpadom i članku 4., te članku 24. Pravilnika o gospodarenju otpadom, za gospodarski subjekt, za prijevoz komunalnog otpada (točka 4.1.3.), te izjavu o načinu gospodarenja otpadom za pojedine ključne brojeve otpada koja može biti u obliku važeće potvrde o upisu u Očevidnik posrednika u gospodarenju otpadom ili trgovaca otpadom ili potvrda o upisu u Očevidnik uporabe otpada koji vodi mjesno nadležno upravno tijelo prema mjestu na kojemu će se obavljati uporaba otpada ili u obliku sklopljenih ugovora/sporazuma s pravnim osobama koje su upisane u prethodno definirane Očevidnike. Izjave o mogućoj suradnji i/ili slični dokumenti se ne priznaju. Uz navedene dokaze, gospodarski subjekt je obavezan priložiti Izjavu potpisanu od strane osobe ovlaštene za zastupanje gospodarskog subjekta u kojoj će navesti način na koji planira gospodariti sa svim ključnim brojevima otpada iz ove točke dokumentacije za nadmetanje. Izjava mora sadržavati popis ključnih brojeva otpada, način gospodarenja otpadom, te u slučaju da gospodarski subjekt neće sam gospodariti ključnim brojevima otpada, naziv pravne osobe s kojom ponuditelja ima ugovorenu suradnju vezanu uz način gospodarenja otpadom (točka 4.1.4.).

Točkom 7.3. dokumentacije propisani su Uvjeti i zahtjevi koji moraju biti ispunjeni sukladno posebnim propisima i stručnim pravilima, prema kojima je gospodarski subjekt je obavezan, najkasnije prije sklapanja Ugovora o koncesiji, dostaviti davatelju koncesije, na njegov prethodni pisani zahtjev dokaz o vlasništvu ili dokaz o pravu odlaganja miješanog komunalnog otpada nakon obrade na legalnom odlagalištu otpada koje posjeduje dozvolu za gospodarenje otpadom. Ukoliko gospodarski subjekt u ostavljenom roku prije sklapanja Ugovora o koncesiji ne dostavi davatelju koncesije navedeni dokaz smatrat će se da je odustao od svoje ponude, a davatelj koncesije će postupiti sukladno članku 307. stavak 7. ZJN 2016, a od navedenog gospodarskog subjekta davatelj koncesije ima pravo naplatiti jamstvo za ozbiljnost ponude. Gospodarski subjekt obavezan je u ponudi (sukladno točki 4.1.4. dokumentacije o nabavi) priložiti Izjavu potpisanu od strane osobe ovlaštene za zastupanje gospodarskog subjekta u kojoj će navesti način na koji planira gospodariti sa svim ključnim brojevima otpada iz navedene točke dokumentacije za nadmetanje. Izjava mora sadržavati popis ključnih brojeva otpada, način gospodarenja otpadom, te u slučaju da gospodarski subjekt neće sam gospodariti ključnim brojevima otpada, naziv pravne osobe s kojom ponuditelja ima ugovorenu suradnju vezanu uz način gospodarenja otpadom. Vezano uz navedenu obvezu, u slučaju da gospodarski subjekt neće sam gospodariti ključnim brojevima otpada, obavezan je, najkasnije prije sklapanja Ugovora o koncesiji, dostaviti davatelju koncesije, na njegov prethodni pisani zahtjev, dokaz (ugovor ili sporazum s drugom pravnom osobom) o načinu gospodarenja otpadom za one ključne brojeve otpada kojima neće sam gospodariti.

Članak 4. stavak 1. točka 29. Zakona o održivom gospodarenju otpadom propisuje da su obrada otpada postupci uporabe ili zbrinjavanja i postupci pripreme prije uporabe ili zbrinjavanja.

Zatim, članak 32. navedenog Zakona propisuje da je davatelj usluge koja je predmet ovog postupka davanja koncesije, dužan između ostalog predati prikupljeni otpad osobi koja posjeduje dozvolu iz članka 86. navedenog Zakona, odnosno dozvolu za gospodarenje otpadom.

Članak 84. stavak 1. istog Zakona propisuje da pravna i fizička osoba – obrtnik može, nakon što ishodi odgovarajuću dozvolu, započeti i obavljati djelatnost sakupljanja otpada postupkom sakupljanja otpada i interventnog sakupljanja otpada te djelatnost oporabe, zbrinjavanja ili druge obrade otpada. Prema stavku 3. tog članka, pravna i fizička osoba – obrtnik može, nakon upisa u odgovarajući očevidnik, započeti i obavljati djelatnost posredovanja u gospodarenju otpadom, trgovanju otpadom, prijevoza otpada ili sakupljanja otpada postupkom sakupljanja u reciklažnom dvorištu.

Članak 7. stavak 1. Pravilnika o načinima i uvjetima odlaganja otpada, propisuje da je na odlagališta otpada dozvoljeno odlaganje samo prethodno obrađenog otpada sukladno postupcima iz Zakona. Iznimno od navedenog, stavkom 2. tog članka propisano je da se bez prethodne obrade može odobriti samo odlaganje inertnog otpada kada njegova obrada nije tehnički izvediva i drugog neopasnog otpada ako njegova obrada ne smanjuje količinu ili svojstva otpada koji uzrokuju štetne utjecaje na okoliš ili ljudsko zdravlje ili se ne doprinosi ispunjenju ciljeva iz članka 2. tog Pravilnika. Odobrenje za odlaganje otpada iz prethodnog stavka nadležno tijelo utvrđuje u dozvoli za obavljanje djelatnosti odlaganja otpada.

Člankom 4. Pravilnika o gospodarenju otpadom propisano je da se dozvola za gospodarenje otpadom izdaje za djelatnost: sakupljanja otpada postupkom sakupljanja otpada i interventnog sakupljanja otpada, druge obrade otpada postupkom pripreme prije oporabe ili zbrinjavanja, oporabe postupkom R1 do R12 i zbrinjavanja postupkom D1 do D15. Također, članak 24. navedenog Pravilnika propisuje način izdavanja Dozvole za gospodarenje otpadom odnosno sadržaj elaborata kojim se utvrđuje i dokazuje ispunjavanje općih i posebnih uvjeta za obavljanje postupka gospodarenja otpadom propisanih ovim Pravilnikom i drugim posebnim propisima kojima se uređuje gospodarenje otpadom.

Dalje, člankom 30. propisan je sadržaj i način vođenja očevidnika za obavljanje djelatnosti gospodarenja otpadom (npr. Očevidnik prijevoznika otpada, Očevidnik posrednika u gospodarenju otpadom, Očevidnik trgovaca otpadom, Očevidnik reciklažnih dvorišta, Očevidnik oporabe otpada za koju nije potrebno ishoditi dozvolu za gospodarenje otpadom).

Slijedom prethodno navedenog činjeničnog stanja na koje je primijenjeno mjerodavno pravo, ovo tijelo ne nalazi osnovanim tvrdnje žalitelja da je davatelj koncesije trebao dozvolu za gospodarenje otpadom propisati kao uvjet poslovne sposobnosti. Naime, u konkretnom slučaju predmet koncesije je prikupljanje komunalnog otpada, odvoz, obrada/predaja ovlaštenoj osobi za gospodarenje otpadom i zbrinjavanje istog. Pri tome je potrebno uzeti u obzir odredbu članka 32. Zakona o održivom gospodarenju otpadom kojim je propisana obveza davatelja usluge (koncesionara) da prikupljeni otpad preda osobi koja posjeduje dozvolu za gospodarenje otpadom. Dakle, prema ocjeni ovog tijela nije točno da je davatelj koncesije trebao tražiti dozvolu za gospodarenje, jer bi isto predstavljalo suviše restriktivno traženje, obzirom da koncesionar sukladno zakonskoj odredbi može otpad i predati osobi koja ima dozvolu za gospodarenje otpadom. Također, žalitelj neosnovano osporava i točku 7.3. dokumentacije vezano za dostavu dokaza sposobnosti za oporabu otpada prije sklapanja Ugovora o koncesiji, pri čemu smatra da je navedeni dokaz davatelj koncesije trebao tražiti u okviru poslovne sposobnosti. S obzirom da iz prethodno citiranih mjerodavnih zakonskih odredaba ne proizlazi takva obveza davatelja koncesije, prema ocjeni ovog tijela dokumentacija za nadmetanje u navedenom dijelu ocjenjuje se zakonitom. Stoga se žalbeni navod u cijelosti ocjenjuje neosnovanim.

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.

Sukladno svemu navedenom, a temeljem članka 425. stavak 1. točke 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, slijedom čega je odlučeno kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

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

Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

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 Sveta Nedjelja,
Sveta Nedjelja, Trg Ante Starčevića 5
2. Eko-Flor Plus d.o.o.,
Oroslavje, Mokrice 180/C