



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

**KLASA: UP/II-034-02/21-01/401
URBROJ: 354-01/21-10
Zagreb, 28. svibnja 2021.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice te Alice Brandt i Danijele Antolković, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbama žalitelja Siemens d.d., Zagreb, OIB: 12673471493 i Inora ABC d.o.o., Zaprešić, OIB: 87647319340, zastupanog po Inoslavu Korinčiću, odvjetniku u Zaprešiću, u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave: izgradnja nadzorno upravljačkog centra odvodnje, broj objave: 2021/S 0F2-0014804, naručitelja Grad Zagreb, Zagreb, OIB: 61817894937, kao središnjeg tijela za javnu nabavu za naručitelja Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Zagreb, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/20 i 41/21) i članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje u tekstu ZJN 2016) donosi sljedeće

RJEŠENJE

1. Poništava se točka 4.3.1. dokumentacije o nabavi u dijelu koji glasi „implementacija/nadogradnja GIS (grafički informacijski sustav) programske opreme za sustave odvodnje“, u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave: izgradnja nadzorno upravljačkog centra odvodnje, broj objave: 2021/S 0F2-0014804, naručitelja Grad Zagreb, Zagreb, OIB: 61817894937, kao središnjeg tijela za javnu nabavu za naručitelja Vodoopskrba i odvodnja d.o.o., Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Grad Zagreb, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Inora ABC d.o.o., Zaprešić troškove žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.
3. Odbija se žalba žalitelja Siemens d.d., Zagreb kao neosnovana.
4. Odbija se zahtjev žalitelja Siemens d.d., Zagreb za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Grad Zagreb, Zagreb, objavio je 16. travnja 2021. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2021/S 0F2-0014804, radi nabave izgradnje nadzorno upravljačkog centra odvodnje.

U odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, žalbu je putem sustava e-Žalba izjavio žalitelj Siemens d.d., Zagreb. Žalitelj žalbom osporava zakonitost sadržaja dokumentacije o nabavi koju predlaže poništiti u dijelu zahvaćenom nezakonitošću te također traži naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna. Žalba je u smislu članka 420. ZJN 2016, uređena podneskom zaprimljenim kod ovog tijela 7. svibnja 2021.

U odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, urednu je žalbu 26. travnja 2021. izjavio i naručitelju u roku za izjavljivanje žalbe dostavio žalitelj Inora ABC d.o.o., Zaprešić. Žalitelj žalbom osporava zakonitost sadržaja dokumentacije o nabavi koju predlaže poništiti u dijelu točke 4.3.1. zahvaćene nezakonitošću te također traži naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna.

Naručitelj u odgovoru na žalbe osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbe kao neosnovane.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi objavljene u EOJN RH te ostalih dokaza.

Žalbe su dopuštene, uredne, pravodobne i izjavljene od ovlaštenih osoba.

Žalba žalitelja Inora ABC d.o.o., Zaprešić je osnovana.

Žalba žalitelja Siemens d.d., Zagreb je neosnovana.

Žalitelj Siemens d.d., Zagreb, navodi da je naručitelj strukturirao predmet nabave na način da je sudjelovanje ponuditelja u predmetnom postupku značajno otežano. Obrazlaže da je naručitelj u predmetu nabave nepotrebno obuhvatio PLC i SCADA sustav upravljanja i GIS programsku opremu za sustav odvodnje, zbog čega su tako kumulativno propisani uvjeti tehničke i stručne sposobnosti prezahtjevni. Navodi da s obzirom na tehničke specifičnosti navedena dva područja, nije opravdano povezati ih u jedinstveni predmet nabave već je naručitelj predmet nabave mogao podijeliti na dvije grupe čime bi omogućio pristup postupku javne nabave većem broju ponuditelja, a to bi bilo i tehnički i ekonomski opravdano.

Dalje navodi da naručitelj kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti točkom 4.3.2. dokumentacije o nabavi traži niz stručnjaka, koji zahtjevi su po njegovom mišljenju pretjerani, jer predmet nabave ne opravdava tako velik broj ovako specifičnih stručnjaka, a s druge strane je nejasno zašto naručitelj u ovom postupku javne nabave zahtijeva vrlo konkretne reference za GIS sustav i to u velikoj vrijednosti, koji (GIS sustav) je u odnosu na cijeli predmet nabave beznačajan.

Žalitelj dalje smatra da je stručnjak za dizajn i validaciju učinkovitosti mjera kibernetičke sigurnosti, a koji je tražen u okviru obrazovnih i stručnih kvalifikacija izvođača, nepotreban za postizanje tražene razine kibernetičke sigurnosti. Naime, kompetencije koje su obuhvaćene GICSP certifikatom, a koje su relevantne za industrijske računalne sustave, ne razlikuju se od kompetencija koje se podrazumijevaju na "Expert" razini stručnjaka koji su osposobljeni prema IEC 62443 normi, a koji su također traženi u okviru istih obrazovnih i stručnih kvalifikacija. Pritom Žalitelj naglašava da je Međunarodno elektrotehničko povjerenstvo (IEC), osnovano kao rezultat odluke Skupštine zastupnika vlada na Međunarodnom elektrotehničkom kongresu 1904. godine, vodeća organizacija koja objavljuje norme iz područja elektrotehnike. Hrvatski zavod za norme, kao nacionalno normirno tijelo Republike Hrvatske, punopravni je član IEC, dok je donošenje hrvatskih normi na temelju suvremenih međunarodnih normi navedeno kao jedan od njegovih strateških ciljeva. Grupa standarda pod zajedničkom oznakom 62443 razvijena je od strane najveće i najutjecajnije međunarodne organizacije iz područja automatizacije (International Society for Automation), te je kao takva od strane IEC prihvaćena kao sveobuhvatan međunarodni standard za kibernetičku sigurnost industrijskih računalnih sustava s globalnim utjecajem. Certificirani stručnjak po ISA/IEC62443 normi (ISA/IEC 62443 Cybersecurity Expert) prema važećim pravilima certifikacije pokriva sve faze životnog ciklusa kibernetičke sigurnosti industrijskih računalnih sustava, te prema tome žalitelj smatra da za dizajn i validaciju takvog sustava nije potrebno imati stručnjaka certificiranog po bilo kojoj drugoj normi. U prilog tome žalitelj dostavlja ispile sa službenih web stranica [https://www.hzn.hr/UserDocsimages/Publikacije/IEC Statut | Poslovnik.pdf](https://www.hzn.hr/UserDocsimages/Publikacije/IEC_Statut_Poslovnik.pdf); <https://www.iec.ch/national-committees&nclist>; <https://www.hzn.hr/default.aspx?id=35>; <https://www.isa.org/intech-home/2018/september-october/departmenis/new-standardspecifies-security-capabilities-for-c>; <https://www.isa.org/intech-home/2019/january-february/departmenis/united-nations-commission-to-integrate-isa-iec-624>; <https://www.globenewswire.com/news-release/2019/01/08/1682362/0/en/United-Nations-commission-to-integrate-ISA-standards-into-cybersecurity-regulatory-framework.html>; <https://www.isa.org/training-and-certification/isa-certification/isa99iec-62443/isa99iec-62443-cybersecurity-certificate-programs>.

Nadalje, pozivom na članak 209. i 210. ZJN 2016 žalitelj navodi da je naručitelj dio usluga i radova na GIS-u specificirao na način da ih može odraditi jedan izvođač i to vlasnik softvera. Obrazlaže da je u konkretnom slučaju naručitelj, u okviru predmeta nabave, definirao potrebne radove i usluge u svrhu izgradnje nadzornog sustava odvodnje i između ostalog i radove na nadogradnji GIS sustava (točka 1.5 Troškovnika). Potrebni radovi definirani su u dokumentu Knjiga 1 Zahtjevi naručitelja, poglavlje 4.4 GIS Sustav: „U sklopu ovog projekta predviđena je nadogradnja postojećeg GIS sustava novim softverskim modulima te prikupljanjem i unošenjem svih relevantnih podataka crpne stanice, vodova i opreme. Svi moduli za nadogradnju GIS sustava moraju biti kompatibilni s postojećim GIS sustavom.“ Navodi da je u fazi prethodnog savjetovanja, naručitelju postavio pitanja i tražio ga opis postojećeg GIS sustava sa svim parametrima licenci kako bi se mogla odgovarajuće ponuditi potrebna nadogradnja te također odgovor na pitanje „Postoje li ograničenja za nadogradnju GIS-a (pravna, tehnička)?“. U svojim pojašnjenjima i odgovorima na pitanja u sklopu Izvešća o prethodnom savjetovanju u odnosu na nacrt dokumentacije o nabavi od 15. travnja 2021. naručitelj je u odgovoru broj 24. opisao

postojeći GIS sustav, a u odgovoru broj 25. naveo „Postoje ograničenja, nadogradnja se može provesti samo u suradnji sa vlasnikom softvera.“. Žalitelj navodi da taj odgovor o ograničenju nije implementiran u dokumentaciju o nabavi i da je nenavođenjem te informacije, naručitelj potencijalnim ponuditeljima uskratio informaciju koja može znatno utjecati i na cijenu ponude i na mogućnost realizacije ugovora te cijeli postupak javne nabave nejasno i neprecizno definirao, te onemogućio podnošenje usporedivih ponuda. Na temelju navedenog žalitelj zaključuje da postoji samo jedan gospodarski subjekt (nepoznat žalitelju s obzirom da ga naručitelj nije imenovao) koji može i smije ponuditi i obaviti radove na nadogradnji GIS sustava. Slijedom navedenog, žalitelj smatra da naručitelj u predmetnom postupku javne nabave nije omogućio podnošenje usporedivih i konkurentnih ponuda, jer gospodarski subjekt, vlasnik softvera za GIS, ima prednost pri nuđenju cjelokupnog predmeta nabave i može direktno utjecati na konkurentnost svih drugih ponuditelja.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalitelj ne ukazuje koji su to tehnički i ekonomski razlozi za podjelu predmeta nabave na grupe. Navodi da je određivanje kriterija tehničke i stručne sposobnosti u dispoziciji naručitelja te smatra da je taj kriterij propisan sukladno odredbama ZJN 2016. Navod žalitelja da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu naručitelj smatra neosnovanim budući da žalitelj niti ne navodi koji je to gospodarski subjekt kojem se pogoduje. Navodi da je dokumentacijom o nabavi jasno definiran zahtjev za nadogradnju postojećeg GIS sustava modulima koji moraju biti kompatibilni s postojećim GIS sustavom te smatra da su gospodarskom subjektu koji ima traženo iskustvo za programiranje u GIS razvojnim okruženjima, temeljem ovog iskustva poznati standardi zapisa, razmjene i integracije atributnih, vektorskih i rasterskih podataka između pojedinih modula GIS sustava. Naručitelj dokumentacijom o nabavi traži ponudu za izradu softverskih modula kompatibilnih s postojećim GIS sustavom, a tražena kompatibilnost uvjet je da izrađeni softverski moduli čine nadogradnju postojećeg GIS sustava. Netočna je, navodi, tvrdnja da postoji samo jedan gospodarski subjekt koji može i smije ponuditi i obaviti radove na nadogradnji GIS sustava, jer to može ponuditi bilo koji gospodarski subjekt koji ima traženo iskustvo za programiranje u GIS razvojnim okruženjima. Navodi da su ograničenja koja iz postupka prethodnog savjetovanja ističe žalitelj, isključivo odgovor na pitanje u smislu informacije da direktni zahvat i pristup postojećem GIS sustavu nije moguć bez suradnje s vlasnikom softvera. Međutim, takav direktni zahvat (neposredna nadogradnja) i pristup postojećem GIS sustavu naručitelj nije tražio u dokumentaciji o nabavi, već je tražio nadogradnju softverskim modulima kompatibilnim s postojećim GIS sustavom. U odnosu na dio navoda da naručitelj zahtijeva vrlo konkretne reference za GIS sustav i to u velikoj vrijednosti, navodi da žalitelj ničime nije dokazao da propisani uvjeti tehničke i stručne sposobnosti nisu vezani i razmjerni predmetu nabave.

U odnosu na dio žalbenog navoda da za dizajn i validaciju traženog sustava nije potrebno imati stručnjaka certificiranog po GISCP certifikatu, već je dovoljan ISA/IEC 62443, navodi da se ISA/IEC 62443 certifikati nikako ne mogu poistovjetiti sa GISCP certifikatom. Certifikati vezani uz ISA/IEC 62443 odnose se na razumijevanje norme i tumačenje njezine praktične primjene, a GISCP certifikat je vezan uz znanje tehničke implementacije mjera kibernetičke sigurnosti u praksi i kao takvog ga je potrebno zadržati u dokumentaciji o nabavi, zaključuje naručitelj.

Ocjenjujući osnovanost ovih navoda utvrđeno je da je točkom 2.1. dokumentacije o nabavi propisano da je predmet nabave izgradnja nadzorno upravljačkog centra odvodnje. Dalje je

propisano da naručitelj održava crpne stanice odvodnje, pješačkih pothodnika i podvožnjaka na području grada Zagreba te crpne stanice na području grada Svete Nedelje. Nadzorno upravljačkim sustavom (NUS) će se omogućiti efikasan i ekonomičan nadzor nad sustavom odvodnje te će se minimalizirati troškovi održavanja i potrošnje energije. Pomoću nadzorno upravljačkog sustava moguće je s jednog mjesta pratiti cijeli sustav odvodnje te pravovremeno reagirati u slučaju izvanrednih situacija ili kvara na samom procesu odvodnje otpadnih voda te time izbjeći posljedice koje mogu nanijeti štetu ljudima, okolišu i objektima. Opremljenost i funkcionalnost svake od udaljenih crpnih stanica varira te je upravljanje crpkama uglavnom izvedeno lokalno, relejnom tehnikom i nivo sklopkama. Sve crpne stanice će se stoga više ili manje morati rekonstruirati te opremiti potrebnom opremom za daljinski nadzor i upravljanje te uključiti u NUS (nadzorno upravljački sustav) u sjedištu poduzeća. Sva (eventualno) postojeća nadzorno-upravljačka oprema u potpunosti će se zamijeniti novom te će se na taj način cijela mreža crpnih stanica standardizirati, modernizirati i unaprijediti na razinu suvremenih tehnoloških rješenja. Sjedište naručitelja bit će ujedno i centralno mjesto prikupljanja podataka, obrade, arhiviranja te daljinskog nadzora i upravljanja svih udaljenih lokacija. NUS treba graditi prema budućim zahtjevima i potrebama te uz osiguravanje mogućnosti budućeg konstantnog nadograđivanja (povećanje kapaciteta) i unaprjeđenja (uvođenje novih funkcionalnosti).

Točkom 2.2. dokumentacije o nabavi propisano je da predmet nabave nije podijeljen na grupe.

Točkom 4.3.1. dokumentacije o nabavi kao jedan od dokaza tehničke i stručne sposobnosti propisan je popis radova te je navedeno: „Gospodarski subjekt mora dokazati da je u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave i tijekom pet godina koje prethode toj godini izvršio radove iste ili slične predmetu nabave. Zbroj vrijednosti (bez PDV-a) najviše 4 (četiri) izvršena rada mora biti minimalno u visini procijenjene vrijednosti nabave. Gospodarski subjekt na taj način dokazuje da ima potrebno iskustvo, znanje i sposobnost te da je s obzirom na opseg, predmet i procijenjenu vrijednost nabave sposoban kvalitetno izvršiti radove koji su predmet nabave. Popis radova mora obuhvatiti sljedeće: - Implementacija / nadogradnja PLC i SCADA sustava upravljanja; - Implementacija / nadogradnja GIS (grafički informacijski sustav) programske opreme za sustave odvodnje; - Implementacija / nadogradnja veze SCADA i GIS sustava; - Povezivanje GIS programske opreme i programske opreme za hidraulička modeliranja. Obrazloženje: Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. uspostavlja upravljanje sustavom odvodnje u realnom vremenu (engl. RTC) pri čemu se moraju povezati sve crpne stanice s pripadajućim pumpama, mjerači protoke unutar sustava odvodnje, limnigrafi kao i ombrografi postojeći preljevi kao i budući planirani unutar sustava odvodnje sa nadzorno upravljačkim centrom odvodnje gdje svi povezani čimbenici moraju biti vidljivi i unutar GIS-a s vidljivim i opisanim svim atributima. Prikupljeni i obrađeni podaci služe za uspostavu hidrološko-hidrauličkog matematičkog modela tečenja unutar sustava odvodnje sa mogućnošću predviđanja kišnih događaja i pripremi sustava s ciljem izbjegavanja incidenata unutar sustava kao i plavljenja uslijed nekontroliranog tečenja kroz kanalizacijski sustav. Gospodarski subjekt na taj način dokazuje da ima potrebno iskustvo, znanje i sposobnost te da je s obzirom na opseg, predmet i procijenjenu vrijednost nabave sposoban kvalitetno izvršiti radove koji su predmet nabave.“. Kao drugi dokaz tehničke i stručne sposobnosti, točkom 4.3.2. dokumentacije o nabavi propisane su obrazovne i stručne kvalifikacije izvođača radova ili njegova rukovodećeg osoblja

te je propisano: "Gospodarski subjekt mora imati slijedeće obrazovne i stručne kvalifikacije: 1. a) minimalno 2 (dva) ovlaštena inženjera elektrotehnike, b) minimalno 1 (jedan) ovlašteni inženjer strojarstva, 2. a) minimalno pet (5) tehničara VKV/SSS radnika elektro struke, b) minimalno tri (3) VSS/VŠS inženjera elektro struke koja izvode radove na programiranju i puštanju u rad upravljačkog sustava koji se nudi. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je dostaviti kopije uvjerenja o osposobljenosti za rad na sustavu koji se nudi izdan od strane proizvođača navedenog sustava, c) minimalno jednu (1) osobu za obavljanje procjene rizika sustava te procjene kritičnosti komponenti sustava osposobljenu prema IEC 62443 Cybersecurity Risk Assessment Specialist ili jednakovrijedno. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je dostaviti kopiju certifikata IEC 62443 Cybersecurity Risk Assessment Specialist ili jednakovrijedno, d) minimalno jednu (1) osobu za razvoj specifikacija zahtjeva kibernetičke sigurnosti, dizajna sustava kibernetičke sigurnosti osposobljenu prema IEC 62443 Cybersecurity System Design Specialist ili jednakovrijedno. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je dostaviti kopiju certifikata IEC 62443 Cybersecurity System Design Specialist ili jednakovrijedno, e) minimalno jednu (1) osobu za razvoj specifikacija za održavanje sustava kibernetičke sigurnosti osposobljenu prema IEC 62443 Cybersecurity Maintenance Specialist ili jednakovrijedno. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je dostaviti kopiju certifikata IEC 62443 Cybersecurity Maintenance Specialist ili jednakovrijedno, f) minimalno jednu (1) osobu zaduženu da obuhvati zahtjeve cijelog ciklusa kibernetičke sigurnosti osposobljenu prema IEC 62443 Cybersecurity Expert ili jednakovrijedno. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je dostaviti kopiju certifikata IEC 62443 Cybersecurity Expert ili jednakovrijedno, g) minimalno jednu (1) osobu - stručnjaka za dizajn i validaciju učinkovitosti tehničkih sposobnosti mjera kibernetičke sigurnosti industrijskih sustava automatizacije i upravljanja osposobljenu prema Global Industrial Cyber Security Professional (GICSP) ili jednakovrijedno. Kao ažurirani popratni dokument potrebno je priložiti certifikat Global Industrial Cyber Security Professional (GICSP) ili jednakovrijedno, h) minimalno dva (2) diplomirana (VSS) inženjera tehničkog usmjerenja za programiranje u GIS razvojnim okruženjima. Ponuditelj može u izvršenju ugovora angažirati i veći broj stručnjaka uz ograničenje da svakako mora angažirati minimum stručnjaka tražen dokumentacijom o nabavi. Obrazloženje: Zbog kompleksnosti i opsega predmeta nabave za određene radove neophodno je osigurati više stručnjaka/djelatnika s ciljem ispunjavanja zahtjeva naručitelja. Obzirom da ViO d.o.o. godišnje isporučuje više od 100.000.000,00 m3 obveznik je „Zakona o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga“ i Uredbe o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga. Potrebno je kao ažurirane popratne dokumente priložiti certifikate kojima se dokazuje da je isporučitelj sposoban isporučiti sustav u skladu sa normama kibernetičke sigurnosti. Traže se certificirani stručnjaci prema normi IEC 62443 Security for Industrial Automation and Control Systems obzirom da je to specijalizirana norma kibernetičke sigurnosti za SCADA-a sustave koji je predmet nabave.“.

Nadalje je utvrđeno da Knjiga 1 sadrži zahtjeve naručitelja gdje se detaljno opisuje nadzorno upravljački centar odvodnje (NUCO) Grada Zagreba (u sklopu kojeg je u točki 2.4. i geografsko informacijski sustav-GIS, pregled crpnih stanica te opći zahtjevi naručitelja). Tom točkom Knjige 1 je, među ostalim propisano „GIS je računalni sustav sposoban za integriranje, spremanje, uređivanje, analiziranje i prikazivanje geografskih informacija koji dopušta korisnicima prostornu evidenciju, atributni opis opreme i objekata te stvaranje, uređivanje i

analiziranje prostornih informacija. U sklopu ovog projekta predviđena je nadogradnja postojećeg GIS sustava odvodnje svim relevantnim podacima crpne stanice, vodova i opreme. Svi programski paketi nadogradnje GIS sustava moraju biti kompatibilni s postojećim sustavom. U tu svrhu za svaku crpnu stanicu potrebno je snimiti stanje i prikupiti podatke kao što su: - duljina, površina i volumen crpnih bazena, - podaci o vodovima i cjevovodima, - podaci o crpkama, mjernoj opremi, zapornicama i drugoj opremi, - snimanje 360° fotografija te izrada 3D prikaza stanice. Nakon prikupljenih podataka sve podatke i fotografije treba unijeti u GIS baze podataka te izraditi hidrauličke modele sustava odvodnje (QH krivulje pumpi, cjevovodi...). Osim prikupljenih podataka, GIS treba povezati sa NUS sustavom u svrhu dohvata podataka kao što su vrijeme rada pumpi, mjerenja i sl. Pristup GIS sustavu moguć je preko web sučelja ili drugog odgovarajućeg preglednika.". Nadalje, u točki 2.2.1. Knjige 1 se navodi "U sklopu izgradnje NUS sustava, predviđena je nadogradnja postojećeg GIS sustava (skupljanje i unos podataka u baze podataka, hidraulički modeli) te razmjena svih relevantnih podataka između ta dva sustava....U sklopu NUS odvodnje otpadnih voda Grada Zagreba potrebno je nadograditi GIS sustav i povezati na NUS...". Točkom 4.4. Knjige 1 je propisano „u sklopu ovog projekta predviđena je nadogradnja postojećeg GIS sustava novim softverskim modulima te prikupljanjem i unošenjem svih relevantnih podataka crpne stanice, vodova i opreme. Svi moduli za nadogradnju GIS sustava moraju biti kompatibilni s postojećim GIS sustavom.". Točka 4.4.1. Knjige 1 opisuje modul povezivanja na SCADA sustav te u bitnom propisuje „Ponuđeno softversko rješenje mora imati sučelje u kojem se mjerna oprema registrirana u postojećem GIS-u povezuje s mjerenjima registriranim u SCADA (NUS) sustavu. Kod ugradnje nove mjerne opreme korisnik spomenuto povezivanje mora moći odraditi samostalno, bez pomoći izrađivača programske opreme. Mjerenja se odnose na mjerачe nivoa, protoka, tlaka, parametre kvalitete otpadne vode, kišomjere i dr. Također, mora imati sučelje u kojem se pumpe i regulacijska oprema, ucrtane u postojećem GIS-u, povezuju s podacima njihovog statusa, tj. podacima koji opisuju njihovo trenutno stanje funkcioniranja u SCADA (NUS) sustavu. Navedeno softversko rješenje mora pohranjivati svu povijest mjerenja i statusa opreme. U načelu, gore spomenuti podaci se trebaju pohranjivati u satnim intervalima, a za vrijeme kišnih događaja ovi se intervali, ovisno o intenzitetu, skraćuju na 30 minutne, 15 minutne, 5 minutne intervale. Ovako prikupljeni podaci moraju zadovoljiti kvalitetu koja je potrebna za kalibraciju hidrauličkog modela sustava odvodnje. Potrebno je omogućiti da se podaci mjerenja mogu pregledavati i uspoređivati kroz forme dijagrama i tabela te eksport tabelarnih podataka u uvriježene formate. Ova funkcionalnost mora biti omogućena i u postojećem GIS okruženju tj. njegovom desktop i web okruženju.“

Točkom 1.5 troškovnika tražena je nadogradnja GIS sustava „točka 1.5.1. Izrada modula za povezivanje GIS i SCADA sustava koji omogućuje pregled i analizu podataka mjerenja u GIS-u, 1.5.2. Izrada modula za dodatni hidraulički opis sustava odvodnje (uključujući i precrpne stanice) te eksport podataka iz GIS-a, u specijaliziranu programsku opremu za hidrauličko modeliranje sustava oborinskih (otpadnih) voda. Prijenos podataka obuhvaća sve vodove objekata i opremu kako gravitacijskog tako i tlačnog dijela sustava odvodnje kao i podataka mjerenja iz SCADA sustava (u cilju kalibracije modela).“

Uvidom u dokaze koje uz žalbu dostavlja žalitelj, utvrđeno je da se u sažetku ISO, vezano za seriju standarda ISA/IEC 62443 koju je razvio odbor ISA99 i usvojila Međunarodna elektrotehnička komisija (IEC), između ostalog navodi da novi standard ISA-62443-4-2,

"Sigurnost industrijske automatizacije i upravljačkih sustava: Tehnički sigurnosni zahtjevi za komponente IACS-a", pruža tehničke zahtjeve za kibernetičku sigurnost komponenata koje čine IACS, posebno ugrađenih uređaja, mrežnih komponenti, komponente domaćina i softverske aplikacije. Standard koji se temelji na sigurnosnim zahtjevima IACS sustava iz ISA/IEC 62443-3-3-, "Sigurnosni zahtjevi sustava i razine sigurnosti" specificira sigurnosne mogućnosti koje omogućavaju komponenti da ublaži prijetnje za određenu razinu sigurnosti bez pomoći kompenzacijske protumjere. Nadalje, iz programa certificiranja za kibernetičku sigurnost prema ISA/IEC 62443, sa službene web stranice ISA, proizlazi da taj program obuhvaća četiri programa (osnove kibernetičke sigurnosti-specijalist, rizik kibernetičke sigurnosti-stručnjak za procjenu, dizajn kibernetičke sigurnosti-stručnjak, održavanje kibernetičke sigurnosti-stručnjak) temeljem kojih se stječu certifikati te da se posjedovanjem sva četiri certifikata stječe razina "Expert". Iz dostavljenih dokaza također proizlazi da razina "Expert" obuhvaća i područje "IACS Cybersecurity Desing & Implementation" (Dizajn i primjena kibernetičke sigurnosti IACS-a).

Člankom 203. ZJN 2016 propisano je da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu ili drugu objektivno određivu cjelinu.

Člankom 256. stavkom 1. ZJN 2016 je propisano da se kriteriji za odabir gospodarskog subjekta u postupku javne nabave mogu odnositi na 1. sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, 2. ekonomsku i financijsku sposobnost te 3. tehničku i stručnu sposobnost. Stavak 3. tog članka propisuje da prilikom određivanja kriterija za odabir iz stavka 1. tog članka javni naručitelj smije zahtijevati samo minimalne razine sposobnosti koje osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi. Stavkom 4. tog članka propisano je da svi uvjeti sposobnosti moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave, odnosno grupi predmeta nabave ako je predmet podijeljen na grupe.

Članak 268. stavak 5. ZJN 2016 propisuje da se smatra da je uvjet tehničke i stručne sposobnosti gospodarskog subjekta iz stavka 1. točaka 1., 2. ili 3. tog članka vezan uz predmet nabave ako su radovi, roba ili usluge isti ili slični predmetu nabave, odnosno grupi predmeta nabave ako je predmet podijeljen na grupe.

Odredbom članka 403. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da je žalitelj obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi.

Vezano za prvi dio žalbenog navoda gdje žalitelj navodi da zahtjev kojim je naručitelj obuhvatio PLC i SCADA sustav upravljanja i GIS programsku opremu, čini uvjet tehničke i stručne sposobnosti prezahtjevnim, zahtjev nepotrebnim, a sudjelovanje ponuditelja u postupku javne nabave otežanim, pri čemu upućuje da je naručitelj predmet nabave trebao podijeliti na grupe, kao i da su zahtjevi za traženim stručnjacima pretjerani, ocijenjeno je kako slijedi. Prvo valja reći da naručitelj predmet nabave određuje sukladno vlastitim potrebama, pri čemu je dužan pridržavati se relevantnih odredbi ZJN 2016. U konkretnom slučaju naručitelj je propisao zahtjeve koji su mu bitni za izvršenje konkretnog predmeta nabave. Naime, iz citiranih dijelova dokumentacije o nabavi (Knjige 1), proizlazi da izvršenje predmeta nabave predviđa povezivanje postojećih GIS i SCADA sustava kako je detaljno propisano u citiranim dijelovima Knjige 1 (točka 4.4. i 4.4.1.), odnosno razvidno je da su ti sustavi dio predmeta nabave te da isti predstavlja tehničku, tehnološku i funkcionalnu cjelinu. Nadalje, naručitelj zahtjev za propisanim obrazovnim

i stručnim kvalifikacijama odnosno traženim stručnjacima detaljno argumentira i opravdava kompleksnošću i opsegom konkretnog predmeta nabave, dok žalitelj, osim navođenja paušalnih navoda, ničime ne dokazuje da zahtjevi u pogledu dokazivanja tehničke i stručne sposobnosti prelaze minimalne razine potrebne za izvršenje predmeta nabave. Ovo državno tijelo paušalnim smatra i navod žalitelja da je u odnosu na tražene reference GIS sustava velike vrijednosti, taj sustav beznačajan. Naime, iz dokumentacije o nabavi ne bi se moglo zaključiti da je GIS sustav beznačajan, pri čemu se upućuje na prethodno citirane zahtjeve naručitelja iz Knjige 1 i troškovnika, iz kojih proizlazi važnost tog sustava. Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog tijela naručitelj osporavane dokaze tehničke i stručne sposobnosti nije propisao protivno članku 256. st. 4. ZJN 2016 pa su ovi žalbeni navodi ocijenjeni kao neosnovani.

Nadalje, vezano za osporavanje potrebe za stručnjakom g) stručnjak za dizajn i validaciju učinkovitosti tehničkih sposobnosti mjera kibernetičke sigurnosti industrijskih sustava automatizacije i upravljanja, ovo državno tijelo, na temelju sadržaja dokumentacije o nabavi, nije utvrdilo da bi traženje predmetnog stručnjaka bilo protivno odredbama ZJN 2016, niti je žalitelj tu činjenicu dokazao. Kao što je već navedeno, naručitelj zahtjeve u pogledu traženih stručnjaka obrazlaže kompleksnošću i opsegom predmeta nabave, a iz dokaza koje naručitelj dostavlja proizlazi da razina "Expert" (koja je prema IEC 62443 ili jednakovrijedno tražena za stručnjaka f)), obuhvaća i područje "IACS Cybersecurity Desing & Implementation" (Dizajn i primjena kibernetičke sigurnosti IACS-a), koje područje je naručitelju bitno za izvršenje predmeta nabave i čime naručitelj ujedno opravdava zahtjev za spornim stručnjakom g) za kojeg je propisano da mora posjedovati GISCIP certifikat ili jednakovrijedno. Međutim, uzimajući u obzir složenost i opseg predmeta nabave, na temelju dostavljenih dokaza ne može se zaključiti da je zahtjev za tim stručnjakom protivan odredbama ZJN 2016, da nije vezan za predmet nabave ili razmjernan predmetu nabave, niti da bi takvo traženje prelazilo minimalne razine sposobnosti. Slijedom navedenog ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen je kao neosnovan.

Konačno, vezano za dio žalbenog navoda u kojem žalitelj navodi da je naručitelj dio usluga i radova na GIS-u specificirao na način da ih može izvršiti samo jedan gospodarski subjekt i to vlasnik softvera, pri čemu upućuje na odgovor naručitelja iz postupka prethodnog savjetovanja, ocijenjeno je kako slijedi. Žalitelj ne upućuje da navedena nezakonitost proizlazi iz sadržaja dokumentacije o nabavi, već to posredno zaključuje na temelju odgovora naručitelja iz postupka prethodnog savjetovanja. Uvidom u troškovnik predmeta nabave utvrđeno je da isti sadrži opise traženih modula te pritom ni u jednom dijelu dokumentacije o nabavi nisu navedena bilo kakva ograničenja za ponuditelje u smislu dodatnih zahtjeva koji bi im otežali izradu ponude i izvršenje navedenog dijela predmeta nabave, niti je iz dokumentacije o nabavi vidljivo ono na što upućuje žalitelj – da bi radi ograničenja za nadogradnju GIS sustava traženim modulima taj dio predmeta nabave mogao izvršiti samo vlasnik softvera. Pri ocjeni ovog dijela žalbenog navoda ovo je tijelo uzelo u obzir argumentaciju naručitelja iz odgovora na žalbu u kojoj on navodi da su ograničenja koja iz postupka prethodnog savjetovanja ističe žalitelj, isključivo odgovor na pitanje u smislu informacije da direktni zahvat i pristup postojećem GIS sustavu nije moguć bez suradnje s vlasnikom softvera, međutim, naručitelj ističe da takav direktni zahvat (neposredna nadogradnja) i pristup postojećem GIS sustavu naručitelj nije tražio u dokumentaciji o nabavi, već je tražio nadogradnju softverskim modulima kompatibilnim s postojećim GIS sustavom. Imajući na umu navedeno, odgovor kakav je žalitelju dan u postupku prethodnog savjetovanja,

prema shvaćanju ovoga tijela, nije temelj za ocjenu da je dokumentacija o nabavi u bilo kojem dijelu propisana protivno odredbama članaka 205., 209. ili 210. ZJN 2016, odnosno da bi u bilo kojem smislu naručitelj gospodarske subjekte ograničio ili onemogućio u izradi ponude ili izvršenju predmeta nabave. Slijedom navedenog i ovaj dio žalbenog navod ocijenjen je kao neosnovan.

Žalitelj Inora ABC d.o.o., Zaprešić pozivom na sadržaj točaka 2.1., 4.3.1. i 2.4. dokumentacije o nabavi, navodi da iz dokumentacije o nabavi proizlazi da je predmet nabave nadogradnja GIS sustava te da radovi na crpnim stanicama odnosno nadogradnja GIS programske opreme za sustave odvodnje predstavljaju radove koji jesu predmet nabave. Navodi da iako je naručitelj u točki 4.3.1. dokumentacije o nabavi propisao dokazivanje istim ili sličnim radovima, u daljnjem dijelu iste točke naručitelj zahtijeva iskustvo u GIS radovima na sustavu odvodnje, a koji radovi su isti predmetu nabave. Općepoznato je, smatra žalitelj, da su radovi isti predmetu nabave upravo radovi na sustavima odvodnje, a da su radovi slični predmetu nabave radovi na sustavima vodoopskrbe. Iako u uvodnom dijelu točke 4.3.1. dokumentacije o nabavi naručitelj formalno omogućava iskustvo na radovima istim ili sličnim predmetu nabave, u nastavku te točke on zahtijeva iskustvo na radovima na izričito i isključivo sustavima odvodnje, a koji radovi su predmet ove nabave te se imaju smatrati radovima istim predmetu nabave. Indikativno je, navodi dalje žalitelj, da naručitelj jedino u drugoj od četiri alineje u sklopu točke 4.3.1. dokumentacije o nabavi traži sustav odvodnje, a čime je izravno ograničio tržišno natjecanje te podredno onemogućio sudjelovanje u ovom postupku javne nabave svim gospodarskim subjektima s iskustvom u istim radovima na sustavu vodoopskrbe. Također, pozivom na odredbu članka 25. Zakona o vodama žalitelj objašnjava da crpne stanice za vodoopskrbu i crpne stanice za odvodnju pripadaju istoj kategoriji vodnih građevina te da je općepoznato da naručitelji u postupcima javne nabave čak višestruko veće procijenjene vrijednosti od konkretnog postupka, faktično i opravdano omogućavaju iskustvo ponuditelja u radovima na istim ili sličnim građevinama predmetu nabave, pri čemu je nesporno da crpne stanice na sustavu odvodnje jesu slične crpnim stanicama na sustavu vodoopskrbe odnosno crpne stanice na sustavu vodoopskrbe jesu slične crpnim stanicama na sustavu odvodnje, što je naručitelj u konkretnom slučaju onemogućio. Također navodi da je zahtjev iz točke 4.3.1. dokumentacije o nabavi, prema kojem popis radova mora obuhvatiti "implementaciju /nadogradnju GIS (grafički informacijski sustav) programske opreme za sustave odvodnje", protivan osnovnim odredbama ZJN 2016, a posebno članku 268. stavku 5. ZJN 2016 te smatra da bi taj zahtjev trebao obuhvatiti i vodoopskrbu.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da nije jasno odakle žalitelj izvodi zaključak da je općepoznato da su radovi isti predmetu nabave upravo radovi na sustavima odvodnje, a da su radovi slični predmetu nabave, radovi na sustavima vodoopskrbe. Suprotno shvaćanju žalitelja, navodi da se upravo radi o dijametralno suprotnim sustavima u hidrauličkom, tehničkom, ekološkom i svakom drugom smislu. Predmet nabave je sustav odvodnje, a ne sustav vodoopskrbe, kako to pogrešno shvaća žalitelj. U dokumentaciji o nabavi se niti na jednom mjestu ne traži iskustvo na sustavima odvodnje koji su identični sustavima odvodnje koji su predmet ove nabave, već je dokumentacijom o nabavi jasno propisano da se traži iskustvo na sustavima odvodnje koji su isti ili slični predmetu nabave. Navodi da žalitelj sam sebe pobija

kada upućuje na članak 25. Zakona o vodama, navodeći da crpne stanice za vodoopskrbu i crpne stanice za odvodnju pripadaju istoj kategoriji vodnih građevina, jer se vodoopskrbne crpne stanice nalaze u kategoriji 2.1. građevine za javnu vodoopskrbu, dok se crpne stanice odvodnje nalaze u kategoriji 2.2. građevine za javnu odvodnju. Objašnjava da prema tome, obje vrste crpnih stanica spadaju u komunalne vodne građevine u smislu članka 25. Zakona o vodama, ali da definitivno nisu u istoj kategoriji. Naime, podjela na kategorije je i nastala s obzirom na različitu namjenu vodnih građevina kako to i proizlazi i iz izričaja članka 25. stavka 1. Zakona o vodama, zaključuje naručitelj.

Radi ocjene ovog navoda, a zbog izbjegavanja ponavljanja, upućuje se na sadržaj ranije citiranih točaka 2.1. i 4.3.1. dokumentacije o nabavi te dijelova Knjige 1. Među strankama nije sporno da nadogradnja GIS sustava predstavlja dio predmeta nabave, već je sporno je li u skladu sa ZJN 2016 zahtjev naručitelja da popis radova kojim ponuditelji dokazuju tehničku i stručnu sposobnost mora sadržavati implementaciju/nadogradnju GIS programske opreme za sustave odvodnje. Naručitelj u odgovoru na žalbu, osim navoda da sustav odvodnje i sustav vodoopskrbe kao sustavi nisu identični, ne obrazlaže zašto mu je bitno da radovi iz točke 4.3.1. dokumentacije o nabavi kojima se dokazuje tehnička i stručna sposobnost, obuhvaćaju implementaciju/nadogradnju GIS programske opreme isključivo za sustave odvodnje, a ne i za ostale slične sustave. Naručitelj ne obrazlaže niti dokazuje da implementacija/nadogradnja GIS programske opreme na drugim sustavima (npr. na sustavu vodoopskrbe koji ističe žalitelj kao primjer) nije slična implementaciji/nadogradnji GIS programske opreme na sustavima odvodnje. Imajući na umu da je dio nadzorno upravljačkog centra odvodnje i geografsko informacijski sustav (GIS) upravo za sustav odvodnje, prema ocjeni ovog tijela, naručitelj nije dokazao niti obrazložio da je samo gospodarski subjekt koji ima iskustvo na implementaciji/nadogradnji GIS programske opreme isključivo za sustave odvodnje, sposoban izvršiti predmet nabave. Prema ocjeni ovog tijela, sama okolnost da sustavi odvodnje i sustavi vodoopskrbe *nisu isti* ne znači da poslovi implementacije/nadogradnje GIS programske opreme na tim sustavima *nisu slični*. U prilog tome ide i dio iz odgovora naručitelja na žalbu žalitelja Siemens d.d., gdje naručitelj navodi da radove na nadogradnji GIS sustava može ponuditi bilo koji gospodarski subjekt koji ima traženo iskustvo za programiranje u GIS razvojnim okruženjima. Stoga, ovo državno tijelo nije suglasno s argumentacijom žalitelja da bi jedino iskustvo na implementaciji/nadogradnji GIS programske opreme na sustavima vodoopskrbe (pored odvodnje) bilo slično predmetu nabave u tom dijelu, pa da bi naručitelj sličnima trebao definirati samo ta dva sustava. Međutim, u pravu je žalitelj kada navodi da je naručitelj u tom dijelu ograničio dokazivanje sličnim radovima kao što je predmet nabave, jer je tražio iskustvo u implementaciji/nadogradnji GIS programske opreme isključivo i jedino za sustave odvodnje. Slijedom navedenog, budući da naručitelj nije, sukladno obvezi iz članka 403. stavka 3. ZJN 2016, dokazao da dokumentacija o nabavi u tom dijelu nije propisana protivno citiranim odredbama članka 256. te članku 268. stavku 5. ZJN 2016, žalbeni navod ocijenjen je kao osnovan.

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, izvan granica žalbenog navoda, nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Slijedom svega navedenog, povodom žalbe žalitelja Inora ABC d.o.o., Zaprešić, a na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Povodom žalbe žalitelja Siemens d.d., Zagreb, a na temelju članka 425. stavka 1. točke 3. odlučeno je kao u točki 3. izreke ovog rješenja.

Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno članku 419. ZJN 2016.

Žalitelj Inora ABC d.o.o., Zaprešić je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna i to na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Sukladno odredbi članka 431. stavka 3. ZJN 2016., stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna je protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Budući da je žalba osnovana, osnovan je i zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna, na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Žalitelj Siemens d.d., Zagreb je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 5.000,00 kuna i to na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka pa je odlučeno kao pod točkom 4. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, dužan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije najkasnije u roku od 30 dana od izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

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 Zagreb, Zagreb, Trg Stjepana Radića 1
2. Siemens d.d., Zagreb, Heinzelova 70a
3. Inora ABC d.o.o., Zaprešić, Mihovila Krušlina 14