



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

KLASA: UP/II-034-02/10-01/1888

URBROJ: 354-01/11-10

Zagreb, 15. veljače 2011.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave povodom žalbe žalitelja Pro silva d.o.o. Zagreb, na dokumentaciju za nadmetanje, u otvorenom postupku javne nabave šumarskih usluga u 2011. godini s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na jednu godinu, broj objave: N-02-V-140885-051110, naručitelja Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Delnice, Delnice, na temelju članka 2. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine br. 21/10), članka 134. stavka 1. i članka 151. i 158. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine br. 110/07 i 125/08) donosi slijedeće

R J E Š E N J E

1. Odbacuje se zahtjev naručitelja Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Delnice, Delnice za nastavak postupka javne nabave.
2. Poništava se otvoreni postupak javne nabave broj objave N-02-V-140885-051110, šumarske usluge u 2011. godini, naručitelja Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Delnice, Delnice.
3. Nalaže se naručitelju Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Delnice, Delnice da u roku 8 dana od primitka ovoga Rješenja nadoknadi žalitelju Pro silva d.o.o. Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu od 7.570,00 kuna.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj Hrvatske šume d.o.o., UŠP Delnice, Delnice objavio je 9. studenog 2010. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama poziv za nadmetanje broj N-02-V-140885-051110 u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na jednu godinu radi nabave šumarskih usluga za 2011. godinu. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda.

Na dokumentaciju za nadmetanje žalbu je Državnoj komisiji izjavio, a naručitelju predao žalitelj Pro silva d.o.o. Zagreb. U žalbi u bitnom navodi da dokumentacija za nadmetanje nije zakonito sastavljena te traži poništenje predmetnog postupka nabave i naknadu troškova žalbenog postupka.

U odgovoru na žalbu od 28. prosinca 2010. godine naručitelj osporava navode žalitelja i smatra ih neosnovanim. Predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Žalba je dopuštena, pravodobna i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od Odluke o početku postupka javne nabave, objave poziva za nadmetanje u Elektroničkom oglasniku javne nabave u Narodnim novinama, dokumentacije za nadmetanje, Zapisnika o otvaranju ponuda, žalbe žalitelja, odgovora na žalbu, dokaza o pravodobnosti izjavljene žalbe i ostalih podnesaka, Očitovanja na odgovor na žalbu naručitelja, Dopune očitovanja na odgovor na žalbu naručitelja, te ostalih dokaza.

Naručitelj je istodobno s odgovorom na žalbu postavio zahtjev za nastavak postupka javne nabave. Odredbom članka 148. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi propisano je da u slučaju iz članka 138. stavka 2. istoga Zakona ili postavljanja prijedloga za određivanje privremene mjere osiguranja, naručitelj može postaviti i zahtjev za odobrenje nastavka postupka javne nabave, a odredbom stavka 2. istoga članka propisano je da će se odbaciti zahtjev izjavljen protivno stavku 1. toga članka. Kako je u konkretnom slučaju žalba izjavljena na dokumentaciju za nadmetanje, a prijedlog za određivanje privremene mjere osiguranja nije postavljen, zahtjev naručitelja za nastavak postupka javne nabave odbacuje se temeljem članka 148. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 1. izreke ovoga Rješenja.

Žalitelj tvrdi da naručitelj, iako je odabrao kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, u dokumentaciji za nadmetanje nije naveo dodatne kriterije i njihovu razmjernu vrijednost u ukupnom sustavu vrednovanja. Navodi kako kriterij „veličina ponude“ nije preciziran i objašnjen na razumljiv način i kako nije moguće procijeniti opravdanost i svrhu korištenja navedenog kriterija. Smatra da bodovanje kakvo je naručitelj naveo u dokumentaciji za nadmetanje zbunjuje ponuditelje budući da se ne može jasno odrediti što se zapravo tim bodovanjem traži. Zbog navedenog žalitelj smatra da je naručitelj počinio bitnu povredu Zakona iz članka 140. stavka 2. točke 2. Zakona o javnoj nabavi.

Kontrolirajući osnovanost ovog žalbenog navoda, ovo tijelo izvršilo je uvid u dokumentaciju za nadmetanje i utvrdilo sljedeće. U točki 24. dokumentacije za nadmetanje naručitelj je naveo da će se kod bodovanja koristiti sljedeći kriteriji: 1. kriterij ponuđene cijene ponude koji nosi do 70 bodova i 2. kriterij za veličinu ponude koji nosi do 30 bodova (uz navod formule kojom će se bodovi izračunati). Ukupne bodove čine bodovi za kriterij 1 i bodovi za kriterij 2. Iz računskih formula koje je naručitelj naveo proizlazi da je ponuđeni iznos ponude (dakle, cijena ponude) bitan faktor za izračun broja bodova temeljem oba navedena kriterija. Točkom 19. dokumentacije za nadmetanje naručitelj je, između ostalog, propisao da ponuditelji prema svojim tehničkim i pravnim mogućnostima nude određenu količinu jedne ili više ponuđenih usluga unutar procijenjenih količina naručitelja. Proizlazi, prema tome, da je naručitelj omogućio ponuditeljima da ne nude cjelokupan predmet nabave (pet usluga), već da mogu ponuditi i samo jednu od pet usluga i to u količini manjoj od one koju naručitelj traži. Stoga dokumentacija za nadmetanje pripremljena na navedeni način dovodi do neusporedivih ponuda.

Naime, prema članku 58. Zakona o javnoj nabavi kriteriji za odabir su: a) u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude sa stajališta javnog naručitelja, kriteriji vezani uz predmet određenog ugovora o javnoj nabavi, kao što su: kvaliteta, cijena, tehničko dostignuće, estetske, funkcionalne i ekološke osobine, operativni troškovi, ekonomičnost, servisiranje nakon prodaje i tehnička pomoć, datum isporuke i rokovi isporuke ili rokovi završetka radova i slično, ili b) najniža cijena. Pri određivanju ekonomski najpovoljnije ponude, osim cijene ponude, naručitelj može primijeniti dodatne kriterije, a u predmetnom postupku naručitelj je odredio da je to kriterij „veličina ponude“.

Međutim, naručitelj nije jasno i razumljivo odredio i opisao kriterij „veličina ponude“. Uvjetima koje je propisao u točki 19. dokumentacije za nadmetanje i bodovanjem kakvo je propisao u točki 24. dokumentacije za nadmetanje naručitelj je omogućio dostavljanje neusporedivih ponuda što je izravno kršenje odredbe članka 55. stavka 2. Zakona o javnoj nabavi kojim je propisano da

dokumentacija za nadmetanje mora biti izrađena na način da omogućí usporedivost ponuda te da se cijene mogu izračunati bez preuzimanja neuobičajenih rizika i utvrditi bez opsežnih predradnji ponuditelja.

Shodno navedenom, u navedenom dijelu dokumentacija za nadmetanje nije sukladna Zakonu o javnoj nabavi i na temelju tako sastavljene dokumentacije ne može se provesti zakoniti postupak javne nabave, pa niti pregled, ocjenjivanje, bodovanje i odabir ekonomski najpovoljnije ponude. Žalbeni navod je osnovan.

Žalitelj ističe kako nigdje u dokumentaciji za nadmetanje naručitelj nije jasno definirao o kojoj je fazi za šumarske radove pridobivanja drva iz šume riječ, a koji se sukladno odredbama Pravilnika o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te radovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno, izvode u tri faze: faza pripreme rada, faza izvođenja rada ili faza nadzora rada. Žalitelj iz teksta Pojašnjenja dokumentacije za nadmetanje od 10. prosinca 2010. godine, zaključuje da se radi o fazi izvođenja rada, što uključuje neposrednu provedbu rada, koju je potrebno provoditi sukladno fazi pripreme rada. Nadalje žalitelj u žalbi izlaže kako u fazi pripreme rada naručitelj ili druga ovlaštena osoba (Izvođač radova u šumarstvu koji posjeduje licenciju Hrvatske komore inženjera šumarstva i drvne tehnologije) treba izraditi stručne podloge (koje sadrže relevantne podatke sadržane u doznačnim knjižicama, šumskogospodarskim planovima i računalnim programima koji služe za izračun norme rada tražene usluge na razini svakog pojedinog radilišta tj. odjela/odsjeka; kao i tablice, računalne zapise/ispise, skice, kartografske prikaze i ostale bitne informacije kojima kao naručitelj raspolaže tj. projekte, planove, elaborate, studije, analize, vrednovanja i procjene) i predati ih onoj ovlaštenoj osobi koja pruža uslugu faze izvođenja rada, kako bi po istoj mogla izvoditi rad sukladno Zakonu o šumama i citiranom Pravilniku.

Također, žalitelj u žalbi tvrdi da naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje ili Pojašnjenjima dokumentacije za nadmetanje za tražene šumarske usluge nije dao potpune tehničke specifikacije, planove, crteže, modele, probe, uzorke i slično, a da na vrijednost radova traženih usluga utječe više izmjerenih i definiranih vrijednosnih čimbenika i to ponajprije: drvni obujam stabala, broj stabala, vrsta i njihov prostorni raspored te vremenski period u kojem se ti radovi obavljaju. Napominje da, sukladno članku 55. Zakona o javnoj nabavi, dokumentacija za nadmetanje mora biti izrađena na način da omogućí usporedivost ponuda, te da se cijene mogu izračunati bez preuzimanja neuobičajenih rizika i utvrditi bez opsežnih predradnji ponuditelja. Žalitelj ističe kako funkcionalan opis predmeta nabave, sukladno odredbama članka 68. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, mora biti opisan jasno, potpuno i neutralno, na način koji osigurava usporedivost ponuda te iz opisa predmeta nabave mora biti prepoznatljiva svrha predmeta nabave i zahtjevi koji se postavljaju za predmet nabave u tehničkom, gospodarskom, oblikovnom i funkcionalnom pogledu, te da mora sadržavati tehničke specifikacije te planove, crteže, modele, probe, uzorke i slično, ako javni naručitelj njima raspolaže. Postupanje naručitelja koji potencijalnim ponuditeljima ili zainteresiranim gospodarskim subjektima nema namjeru dostaviti stručne podloge, smatra neprihvatljivim, jer tada isti nemaju uvid u stručne podloge prema kojima se mora izvoditi rad već ih se upućuje da obilaze teren ukoliko im je prostor nepoznat i da na temelju toga daju svoju ponudu tj. određuje cijenu usluge.

Slijedom žalbenog navoda žalitelja, ovo tijelo je izvršilo uvid u točku 3. dokumentacije za nadmetanje, opis predmeta nabave šumarske usluge – pridobivanje drva iz šume, te utvrdilo kako se isti sastoji od pružanja slijedećih usluga: sječa stabala svih promjera s izradom (kresanje grana) primjenom ručno-strojnog rada (motorna pila); sječa stabala, kresanje grana, trupljenje debla, mjerenje sortimenata i njihovo slaganje u hrpe primjenom strojnog rada (harvester); privlačenje izraženog stabla po tlu od panja do pomoćnog stovarišta specijalnim šumskim traktorima; utovar i izvoženje drvnih sortimenata odignutošću od tla od panja do pomoćnog stovarišta sa specijalnim, zglobno upravljanim šumskim vozilima opremljenima prikolicom i hidrauličnom dizalicom, namijenjenima izvođenju drva po traktorskim putovima, vlakama i šumskom bespuću (forwarder); te iznošenje drvnih sortimenata od panja do pomoćnog stovarišta pomoću stočne zaprege, u količinama

procijenjenim za vrijeme trajanja okvirnog sporazuma, kao i prosječnom planiranom vrijednosti radova.

Uvidom u Pravilnik o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te radovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno (NN 66/07, 29/98, 4/11), utvrđeno je da su šumarske usluge pridobivanja drva iz šume propisane točkom 4. članka 3. Za šumarske radove iz članka 3. točke 2. do 6. i točke 8. citiranog Pravilnika propisano je da se izvode u tri faze - priprema rada, izvođenje rada i nadzor rada, time da je propisivanje radova koji pripadaju u fazu pripreme rada normirano u članku 4. stavak 2., radova koji pripadaju u fazu izvođenja rada u stavku 3., a faze nadzora radova propisane su u stavku 4. citiranog članka.

Članak 68. stavak 3. Zakona o javnoj nabavi propisuje da javni naručitelj mora jasno, razumljivo i nedvojbeno opisati predmet nabave kako bi ponuditelji mogli ponuditi robu, usluge i radove usporedive po vrsti kvaliteti i cijeni, te po drugim potrebnim svojstvima i uvjetima, dok je člankom 4. Uredbe o načinu izrade i postupanja s dokumentacijom za nadmetanje i ponudama (NN 13/08 i 4/09) propisano koje podatke sadrži dokumentacija za nadmetanje, ovisno o vrsti postupaka javne nabave te načinu provedbe postupka javne nabave.

Uvidom ovog tijela u objavu poziva za nadmetanje od 9. studenog 2010. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave, utvrđeno je da se radi otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s većim brojem gospodarskih subjekata max 50, na razdoblje od jedne godine. Točkom 7. i 11. citirane dokumentacije predviđeno je da će se ponovljeni poziv za nadmetanje dostavljati prema potrebi naručitelja svim gospodarskim subjektima s kojima je sklopljen okvirni sporazum kroz period važenja okvirnog sporazuma. Stavkom 6. članka 2. Zakona o javnoj nabavi propisano je da u slučaju okvirnog sporazuma sklopljenog s više gospodarskih subjekata u kojemu nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, ugovor se sklapa nakon ponovljenog poziva na dostavu ponuda stranama okvirnog sporazuma, a koji može sadržavati: osim izvornih i, ako je to nužno, preciznije definirane uvjete za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, a koju zakonsku mogućnost propisivanja je iskoristio naručitelj.

Ovlasti Državne komisije propisane su člankom 141. Zakona o javnoj nabavi. Postupajući u granicama zahtjeva iz žalbe, a po službenoj dužnosti u odnosu na bitne povrede Zakona opisane u članku 140. Zakona o javnoj nabavi, ovo tijelo nedvojbeno je utvrdilo sljedeće nepravilnosti.

Odredbama članka 13. stavka 4., 5. i 6. Zakona o javnoj nabavi, propisano je da postupak javne nabave započinje donošenjem odluke o početku postupka javne nabave koja, pored ostalog, obvezno sadrži podatke o zakonskoj osnovi za provođenje postupka javne nabave i odabranom postupku javne nabave koju potpisuje odgovorna osoba javnog naručitelja. Iz poziva za nadmetanje objavljenog u EOJN razvidno je kako predmetni otvoreni postupak uključuje sklapanje okvirnog sporazuma s 50 gospodarskih subjekata, kao najvećim određenim brojem, na razdoblje od jedne godine. U dokumentaciji za nadmetanje, navedeno je kako se okvirni sporazum namjerava sklopiti s maksimalno 50 gospodarskih subjekata prema navedenom kriteriju. Međutim, uvidom u Odluku o početku postupka nabave razvidno je da naručitelj provodi otvoreni postupak javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata (max 50), bez navoda o razdoblju na koji se okvirni sporazum namjerava sklopiti.

Odluka o početku postupka javne nabave je ovlast za postupanje ovlaštenim predstavnicima naručitelja, koju potpisuje odgovorna osoba naručitelja. Kako se u predmetnoj Odluci o početku postupka javne nabave navodi namjera sklapanja okvirnog sporazuma s max 50 gospodarskih subjekata, ali bez navođenja vremena trajanja, ovlaštteni predstavnici naručitelja nisu imali ovlaštenje za provođenje otvorenog postupka javne nabave za sklapanje okvirnog sporazuma na jednu godinu s max 50 gospodarskih subjekata. Opisanim postupanjem počinjena je bitna povreda iz članka 140. stavka 2. točka 1. Zakona o javnoj nabavi.

U pozivu za nadmetanje (točka II.1.8.) navedeno je da predmet nabave nije podijeljen na grupe. Međutim, kako je to već navedeno u obrazloženju prvog žalbenog navoda, u dokumentaciji za nadmetanje (točka 8.) naručitelj navodi kako ponuditelj može ponuditi jednu ili više usluga iz tablice kako je navedeno u točki 3., a koja sadrži pet usluga, a u točki 19. dokumentacije za nadmetanje navodi kako ponuditelji prema svojim tehničkim i pravnim mogućnostima nude određenu količinu jedne ili više ponuđenih usluga unutar procijenjenih količina naručitelja. Proizlazi dakle, da je naručitelj ipak dopustio da ponuditelji nude dio predmeta nabave.

Člankom 69. stavkom 2. Zakona o javnoj nabavi propisano je da ako naručitelj podijeli predmet nabave na grupe ili dijelove, onda sve grupe ili dijelovi tog predmeta nabave moraju biti naznačeni u dokumentaciji za nadmetanje te da ponuditelju mora omogućiti da ponudi pojedine grupe ili dijelove predmeta nabave, a stavkom 3. istoga članka da naručitelj u dokumentaciji za nadmetanje određuje izgled ponude i način nuđenja grupa ili dijelova predmeta nabave. Odredbom članka 55. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi propisano je da ako naručitelj podijeli predmet nabave na grupe ili dijelove, dokumentacija za nadmetanje mora biti izrađena na način da ponuditelj može odrediti cijenu za grupe ili dijelove ponude.

U točki 9. dokumentacije za nadmetanje naručitelj je odredio kako je svaki ponuditelj odnosno svaki član zajednice ponuditelja obavezan u svojoj ponudi priložiti dokaze kojima dokazuje svoju pravnu i poslovnu sposobnost, nekažnjavanje te financijsku i gospodarsku sposobnost dokumentima i pod uvjetima propisanim ovom dokumentacijom. Kao dokaz pravne i poslovne sposobnosti propisana je isprava o upisu u poslovni, sudski (trgovački), strukovni, obrtni ili drugi odgovarajući registar ili odgovarajuća potvrda i važeća licencija za izvođenje šumarskih radova izdana od Hrvatske komore inženjera šumarstva i drvne tehnologije za one vrste usluge za koju se podnosi ponuda. Točkom 13. navedene dokumentacije, propisano je da ponuditelji koji dostavljaju zajedničku ponudu moraju udovoljiti uvjetima iz članka 53. Zakona o javnoj nabavi.

Odredbom članka 49. stavka 3., odredbom članka 50. stavka 4. i odredbom članka 51. stavka 5. Zakona o javnoj nabavi propisano je koje obvezne dokaze o sposobnosti članovi zajednice ponuditelja moraju dostaviti pojedinačno. Odredbom članka 49. stavka 3. citiranog zakona propisano je i da postojanje sposobnosti iz stavka 1. točke 2. i 3. ovog članka članovi zajednice ponuditelja dokazuju ako je ona potrebna za obavljanje djelatnosti povezane s predmetom nabave. Ako je sposobnost iz stavka 1. točke 2. i 3. ovoga članka potrebna samo za izvršenje dijela predmeta nabave, tada tu sposobnost dokazuje onaj član zajednice ponuditelja koji će izvršavati taj dio predmeta nabave. Članak 53. citiranog zakona, propisuje da gospodarski subjekt ili zajednica ponuditelja mogu se, u svrhu dokazivanja sposobnosti koristiti kapacitetima drugih gospodarskih subjekata, bez obzira na međusobni pravni odnos. U tom slučaju gospodarski subjekt mora dokazati javnom naručitelju da će imati na raspolaganju resurse nužne za ispunjenje ugovora o javnoj nabavi.

Slijedom navedenog naručitelj nije sukladno Zakonu o javnoj nabavi odredio dokaze koje moraju pojedinačno dostaviti članovi zajednice ponuditelja, te je time počinio bitnu povredu opisanu u članku 140. stavak 2. točka 2. Zakona o javnoj nabavi.

Zbog prethodno navedenog, a temeljem članka 151. stavak 1. točka 4. Zakona o javnoj nabavi, odlučeno je o poništenju predmetnog otvorenog postupka javne nabave.

Žalitelj je u žalbi istakao zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka i to: iznos od 7.500,00 kuna za naknadu za vođenje žalbenog postupka pred ovim tijelom i iznos od 70,00 kuna za upravnu pristojbu. Zahtjev je određen i specificiran te dostavljen prije donošenja ovog Rješenja sukladno članku 158. stavku 3. Zakona o javnoj nabavi.

Kako se prema odredbi članka 158. stavka 4. Zakona o javnoj nabavi odluka o troškovima vezuje za odluku o žalbi, a žalitelj je uspio sa žalbenim zahtjevom, zahtjev za naknadu troškova usvaja se u iznosu od 7.570,00 kuna, a koji iznos se odnosi na propisanu naknadu za vođenje žalbenog

postupka pred ovim tijelom i upravnu pristojbu. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 3. izreke ovog Rješenja.

POUKA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga Rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Upravnom sudu Republike Hrvatske u roku od 30 dana od dana primitka Rješenja.



Dostaviti:

1. Pro silva d.o.o., Avenija Dubrovnik 6-8, Zagreb
2. Hrvatske šume d.o.o., Uprava šuma Podružnica Delnice, Supilova 32, 51300 Delnice
3. Državni ured za reviziju, Tkalčićeva 19, Zagreb
4. Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprava za sustav javne nabave, Ulica grada Vukovara 78, Zagreb
5. Pismohrana, ovdje