



REPUBLIKA HRVATSKA
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE
Z A G R E B
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-301/20-7

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E
P R E S U D A

Dana: 16-10-2020		
Prilog	Neposredno	Postaviti
Klasa: UP/II-034-02/20-01/472		
Ur. broj: 383-01/20-9		

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, mr. sc. Inge Vezmar Barlek i Eveline Čolović Tomić, članica vijeća, te sudske savjetnice Dijane Bađure, zapisničarke, u upravnom sporu Terra concordia zadruga za gospodarenje prirodnim resursima, Zagreb, Avenija Dubrovnik 10, koju zastupa opunomoćenik Ivan Topić, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Eterović, Šarac i Topić j.t.d., Zagreb, Palmotićeve 68, protiv rješenja tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, klasa: UP/II-034-02/20-01/472, urbroj: 354-01/20-6 od 15. srpnja 2020., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Ministarstva zaštite okoliša i energetike, Zagreb, Radnička cesta 80 (sada: Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja), radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj dana 8. listopada 2020.

pre s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/20-01/472, urbroj: 354-01/20-6 od 15. srpnja 2020.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

Osporenim rješenjem Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/20-01/472, urbroj: 354-01/20-6 od 15. srpnja 2020. odbijena je žalba tužitelja izjavljena na sadržaj dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0020759, predmeta nabave: „Usluga izrade nacrtu programa zaštite šuma za područje ekološke mreže zaštićena i u kategorijama nacionalni park i strogi rezervat“.

Protiv naprijed navedenog rješenja tužitelj je podnio tužbu koju je, postupajući po rješenju Suda, uredio podneskom od 14. rujna 2020. Tužitelj u tužbi navodi da ne postoji stručnjak pod nazivom stručnjak za ekologiju šumskih staništa te smatra da je zaključak tuženika o pravilima o teretu dokazivanja suprotan osnovnim načelima dokazivanja. Ističe da nije niti na tužitelju niti na tuženom da dokazuju i propisuju tko može kao stručnjak obavljati koje poslove, već je to propisano zakonskim i podzakonskim propisima. Tužitelj smatra da nije pitanje da li netko može obaviti posao, već je pitanje da li netko može zakonito obaviti posao, odnosno da li je za to ovlašten. Stoga upućuje na odgovore i dopise koje je uputio nadležnom tijelu Ministarstvu poljoprivrede, Upravi šumarstva, lovstva i drvne industrije. Ističe da je također uputio zahtjev zaposleniku tužitelja kao ovlaštenoj stručnoj osobi te iz dopisa ovlaštene stručne osobe je vidljivo da se ovlaštena stručna osoba s obzirom na zahtjev

poslodavca i relevantne odredbe dokumentacije o nadmetanju nalazi u konfliktnoj situaciji, o čemu je od nadležne institucije Hrvatske komore inženjera šumarstva i drvne tehnologije u obvezi zatražiti uputu za postupanje. Ističe da iz svega proizlazi da ovlaštenu inženjera šumarstva za uređivanje šuma ne smije svoje stručne poslove prenijeti na osobe koje za to nisu kvalificirane i ovlaštene, što je u ovom slučaju diplomirani biolog-stručnjak za ekologiju šumskih staništa i vrsta. Upućuje na odredbe Pravilnika o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te radovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno, a kojim su propisani minimalni uvjeti za izvođenje šumarskih radova. Nadalje, smatra da DON-om, iako je naručitelj odredio kriterije za odabir gospodarskog subjekta u postupku javne nabave, nije postupio sukladno odredbi članka 256. Zakona o javnoj nabavi jer prilikom određivanja kriterija tehničke i stručne sposobnosti nije zahtijevao samo minimalne razine sposobnosti koje osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi već je odredio iste paušalno, u mjeri koja je iznad minimalne, ali i ispod minimalne razine, a koja je jasno određena Pravilnikom o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te radovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno. Dakle, iz svega je razvidno da je upravo inženjer šumarstva jedini ovlašten za obavljanje navedenih poslova, odnosno da bi bilo kakvo obavljanje poslova koji su predmet javne nabave od strane trećih osoba kao stručnjaka bilo neovlašteno. Nadalje, upućuje na dijelove obrazloženja osporenog rješenja u svezi s određivanjem paušala kao jedinice mjere te ističe da naručitelj za svaku od sedam grupa predmeta nabave u prilogima 1.1. do 1.7. opis predmeta nabave u točki 2. nije definirao točnu površinu, već je definirao površinu „oko“. S obzirom da površina nije definirana, ugovaratelj ni naručitelj ne mogu znati koliko je to najmanje „50% stvarno odrađenih terenskih izmjera obuhvaćene površine“. S obzirom na narav predmeta nabave naručitelj je morao u troškovniku iskazati okvirno predviđenu količinu u hektarima, a ne paušal. Također, u odnosu na katastarske podatke, odnosno tko ih je dužan pribaviti, kao i koja je ažurnost navedenih podataka, smatra zaključak tuženika pogrešnim te upućuje na priloge 1.1. do 1.7. DON-a, gdje je navedeno da će plan rada sadržavati rokove za potrebna postupanja naručitelja (očitovanja, stavljanje na raspolaganje i potrebnih ulaznih podataka i dokumenata i dr.) vezano za pojedine aktivnosti u sklopu radnih paketa 2. i 3. Nadalje, u pojašnjenju o dokumentaciji o nabavi naručitelj je naveo da katastarske podatke osigurava odabrani ponuditelj, kao i da podacima raspolaže Državna geodetska uprava, a podaci moraju biti aktualni, odnosno zadnji dostupni podaci prije izvršenja navedenog predmeta nabave. Iz svega naprijed navedenog smatra osporeno rješenje nezakonitim te predlaže isto poništiti i potražuje troškove upravnog spora.

Tuženik u odgovoru na tužbu upućuje na odredbu članka 256. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi te ističe da minimalna razina sposobnosti nije prekoračena, kao i da u konkretnom slučaju nije relevantan Pravilnik na koji se tužitelj poziva, a što je tuženik i detaljno obrazložio u osporenom rješenju. Ističe da naručitelj nije obavezan odrediti uvjete tehničke i stručne sposobnosti, ali ako se odluči propisati ih u dokumentaciji ima pravo kao uvjete i dokaze propisati samo neke od onih iz članka 268. Zakona. Prema odredbi članka 268. stavak 1. točka 8. Zakona, naručitelj može, što znači da nije obavezan, kao uvjet propisati obrazovne i stručne kvalifikacije. Činjenica što naručitelj nije propisao da stručnjaci trebaju imati točno određenu struku, odnosno da trebaju biti diplomirani inženjeri šumarstva, odredbu dokumentacije ne čini nezakonitom. Ista ta činjenica ne znači da su time, zbog toga što naručitelj nije propisao da trebaju biti diplomirani inženjeri šumarstva, stavljeni van snage propisi koji uređuju područje rada stručnjaka iz područja predmeta nabave te da ih se odabrani ponuditelj neće biti u obvezi pridržavati tijekom izvršenja ugovora. Notorno je da će u izvršenju ugovora sudjelovati/moći stručnjaci određene struke ako ih na to obvezuje određeni

propis. Glede naziva stručnjaka ističe da naručitelj nema obvezu korištenja strukovnih naziva, već stručnjake može primjerice nazvati kao „Stručnjak 1“, „Stručnjak 2“, i sl. Smatra neosnovan navod tužitelja da naručitelj u žalbenom postupku nije dokazao zakonitost svojih uvjeta sposobnosti. Naručitelj je ispunio svoju obvezu iz članka 403. stavka 3. u svezi s člankom 416. stavkom 1. točke 2. Zakona tako što je u dokumentaciji o nabavi, kao i u svom odgovoru na žalbu iznio detaljno obrazloženje razloga propisivanja svakog pojedinog uvjeta, što je naveo i u rješenju. U odnosu na pojam minimalnih razina sposobnosti tuženik ukazuje na Direktivu 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., koja je u potpunosti implementirana u Zakon. Nadalje, u odnosu na žalbeni navod da količina predmeta nabave nije određena na jasan i nedvojben način, naručitelj je količinu predmeta nabave odredio na način da se ugovara jedinica mjere „paušal“. Tužitelj je istu smatrao nezakonitom iz razloga što je naručitelj kao mjernu jedinicu propisao paušal, a ne hektar. Sada prvi put u tužbi navodi da „naručitelj nije definirao točnu površinu, već je definirao površinu „oko“, što u praksi znači...“ Tužitelj ističe da s obzirom da točna površina nije definirana ugovaratelj ni naručitelj ne mogu znati koliko je to najmanje „50% stvarno odrađenih terenskih izmjera obuhvaćene površine...“. Tuženik postupa u granicama žalbenih navoda te žalbeni navodi moraju biti sadržani u samoj žalbi pa stoga nepravilnost dokumentacije o nabavi, o kojoj nije odlučeno rješenjem jer u žalbi nije bila iznesena kao žalbeni navod ne može biti predmet rasprave u upravnom sporu. Glede pitanja ažurnosti katastarskih podataka također ističe da je to nedozvoljeni beneficium novorum. Iz opisa predmeta nabave proizlazi da je za izvršenje predmeta nabave, tj. ugovora o javnoj nabavi potrebno raspolagati katastarskim podacima. Opis predmeta nabave je nesporan. Ugovor o javnoj nabavi se zaključuje s odabranim ponuditeljem koji je dužan izvršiti ugovor o javnoj nabavi u skladu s odredbama dokumentacije o nabavi, što znači izvršiti predmet nabave kako je opisan u dokumentaciji o nabavi. Kako je odabrani ponuditelj taj koji će izvršavati predmet nabave, a za čije izvršenje su potrebni katastarski podaci, što među strankama nije sporno, nedvojbeno je da je isti obavezan osigurati katastarske podatke. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev, podredno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, riješiti ovu upravnu stvar.

Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (sada Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) nije Sudu dostavilo odgovor na tužbu.

Sud je, sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17., dalje: ZUS), odgovor tuženika dostavio tužitelju.

Tužbeni zahtjev nije osnovan.

Iz podataka spisa predmeta, kao i iz obrazloženja osporenog rješenja, proizlazi da je zainteresirana osoba Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (sada Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja) objavilo u Električnom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2020/S 0F2-0020759, predmet nabave: „Usluga izrade nacрта programa zaštite šuma za područja ekološke mreže zaštićena i u kategorijama nacionalni park i strogi rezervat“.

Tužitelj smatra da u dokumentaciji o nabavi točka 16.2.3.2., kojom su propisane obrazovne i stručne kvalifikacije stručnog osoblja kao uvjet tehničke i stručne sposobnosti nisu propisani minimalni uvjeti prema Pravilniku o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te radovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno. Tužitelj smatra da je u dokumentaciji trebalo odrediti kao stručnjake diplomirane inženjere šumarstva jer su oni jedini ovlašteni za obavljanje tih poslova, odnosno da su za stručnjake korišteni nepostojeći nazivi.

Međutim, i po ocjeni Suda, tuženik je osporenim rješenjem pravilno, uz obrazloženje kakvo je njime dano, otklonio žalbeni navod tužitelja, za što je dao detaljno i argumentirano obrazloženje.

Naime, odredbom članka 256. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, broj: 120/16., dalje: ZJN) propisano je da prilikom određivanja kriterija za odabir (tehnička i stručna sposobnost) javni naručitelj smije zahtijevati samo minimalne razine sposobnosti koje osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi. Prema odredbi članka 259. stavka 1. ZJN javni naručitelj može odrediti uvjete tehničke i stručne sposobnosti kojima se osigurava da gospodarski subjekt ima potrebne ljudske i tehničke resurse te iskustvo potrebno za izvršenje ugovora o javnoj nabavi na odgovarajućoj razini kvalitete, a osobito zahtijevati da gospodarski subjekt ima dovoljnu razinu iskustva, što se dokazuje odgovarajućim referencijama iz prije izvršenih ugovora.

Naprijed navedenom točkom DON-a naručitelj je propisao, za sve grupe predmeta nabave, da gospodarski subjekt mora dokazati da će imati na raspolaganju glavne stručnjake za pojedinu grupu predmeta nabave s minimalnim kvalifikacijama i to voditelj projekta te stručnjak za ekologiju šumskih staništa i vrsta. Također je propisao minimalne uvjete za voditelja projekta, kao i za stručnjaka za ekologiju šumskih staništa i vrsta pa time što u DON-u nije propisao da stručnjaci trebaju imati točno određenu struku, odnosno da trebaju biti diplomirani inženjeri šumarstva, i po ocjeni ovog Suda, ne čini tu odredbu DON-a nezakonitom. Ovo iz razloga jer, kako to pravilno navodi tuženik u odgovoru na tužbu, sukladno odredbi članka 268. stavak 1. točka 8. ZJN naručitelj može, što znači da nije obvezan, kao uvjet propisati obrazovne i stručne kvalifikacije. Osim toga, točkom 35. DON-a propisani su posebni uvjeti za izvršenje ugovora koje gospodarski subjekt mora osigurati da bi mogao izvršiti ugovorne obveze, a koje proizlaze iz Zakona o šumama kao i Pravilnika o vrsti šumarskih radova, minimalnim uvjetima za njihovo izvođenje te poslovima koje šumoposjednici mogu izvoditi samostalno („Narodne novine“, broj: 16/15. i 30/18.), koji su određeni kao uvjet za izvršenje ugovora, a ne kriterij za odabir gospodarskog subjekta, odnosno uvjeti sposobnosti ponuditelja. Stoga je i osnovan zaključak tuženika da će u izvršenju ugovora sudjelovati, odnosno moći sudjelovati stručnjaci određene struke ako ih na to obvezuje određeni propis, ali da naručitelj nema obvezu dokumentacijom o nabavi propisati to kao uvjet sposobnosti.

Pravilna je ocjena tuženika da minimalnu razinu sposobnosti predstavlja onaj uvjet koji je prema procjeni naručitelja dostatan pokazatelj da neće biti ugrožena sposobnost odabranog ponuditelja da izvrši ugovor o javnoj nabavi. Naime, prema Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., koja je u cijelosti implementirana u ZJN, suština je u tome da se uvjeti sposobnosti postave na dovoljno niskoj razini kako bi se konkretan postupak javne nabave učinio pristupačnim i privlačnim što većem broju ponuditelja kako bi se kroz tržišno natjecanje ostvarila što veća kvaliteta ponuda, kako to pravilno smatra i tuženik.

Tvrdnja tužitelja u pogledu nepostojećih naziva stručnjaka pravilno je ocijenjena neosnovanom jer kod propisivanja navedenog uvjeta naručitelj nema obvezu korištenja strukovnih naziva, odnosno dovoljno je jasno odrediti opis kvalifikacije i prethodno stečeno iskustvo koje stručnjak mora dokazati, a što je naručitelj zakonito i odredio.

Nadalje, prema odredbi članka 404. stavak 1. ZJN tuženik postupa u granicama žalbenih navoda koji moraju biti sadržani u samoj žalbi pa tužitelj sada u upravnom sporu ne može s uspjehom isticati prigovore glede točne definicije površine koja je u prilogima 1.1. do 1.7. opis predmeta nabave (tehničke specifikacije) definirana „oko“ jer te prigovore nije iznosio u žalbi.

Konačno, iz opisa predmeta nabave za sve grupe predmeta nabave proizlazi da je za izvršenje predmeta nabave potrebno raspolagati katastarskim podacima, a kako će ponuditelj koji bude odabran izvršavati predmet nabave, a za čije je izvršenje potrebno pribaviti katastarske podatke, to i po ocjeni Suda iz dokumentacije o nabavi proizlazi da je ponuditelj obvezan iste osigurati, a ne da je to obveza naručitelja jer se nigdje u DON-u ne navodi da bi to bila obveza naručitelja.

Slijedom navedenog, kako su u obrazloženju osporenog rješenja izneseni valjani i potpuni razlozi, koji s obzirom na podatke spisa predmeta upućuju na osnovanost odluke tuženika, to se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim.

Trebalo je stoga, temeljem odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao u točki I. odluke, a točka II. izreke presude utemeljena je na odredbi članka 79. stavka 4. istog Zakona.

U Zagrebu 8. listopada 2020.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković, v.r.

Za točnost otpavka – ovlaštena službenik

Tanja Nemčić

