



**REPUBLIKA HRVATSKA  
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU  
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

**KLASA: UP/II-034-02/25-01/32  
URBROJ: 354-02/1-25- 5  
Zagreb, 17. veljače 2025.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241 u sastavu Vijeća: Maja Kuhar v.d. predsjednice, Zvonimir Jukić, v.d. člana i Karmela Dešković, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Pro Silva d.o.o., Zagreb, OIB: 63588853294, na odluku o odabiru u grupama 1, 3, 5, 13 i 17 u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02- 0005445, predmet nabave: usluga izrade programa gospodarenja šumama privatnih šumoposjednika, naručitelja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb, OIB: 76767369197, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22; dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi

### **RJEŠENJE**

1. Žalba žalitelja Pro Silva d.o.o., Zagreb odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja Pro Silva d.o.o., Zagreb za nadoknadu troškova žalbenog postupka odbija se kao neosnovan.

### **O b r a z l o Ź e n j e**

Naručitelj Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb objavio je dana 05. lipnja 2024. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (EOJN) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02- 0005445, predmet nabave: usluga izrade programa gospodarenja šumama privatnih šumoposjednika. Predmet nabave podijeljen je na sedamnaest grupa s dozvoljenim nuđenjem po grupama.

Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda u svim grupama predmeta nabave i to temeljem kriterija Cijena ponude relativnog značaja 80%, odnosno maksimalno 80 bodova te kriterija Stručno iskustvo angažiranog ovlaštenog inženjera šumarstva relativnog značaja 20%, odnosno maksimalno 20 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su dvije ponude u grupi 1 predmeta nabave od kojih je naručitelj jednu ocijenio valjanom te je dana 18. rujna 2024. godine donio, a dana 03. listopada 2024. godine objavio u EOJN RH Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-41, 17/2024/VV \_ grupa 1, kojom je kao najpovoljniju ponudu u navedenoj grupi predmeta nabave odabrao ponudu ponuditelja Pro Silva d.o.o., Zagreb.

U grupi 3 predmeta nabave također su pristigle dvije ponude od kojih je naručitelj jednu ocijenio valjanom te je dana 18. rujna 2024. godine donio, a dana 03. listopada 2024. godine objavio u EOJN RH Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 3 kojom je kao najpovoljniju ponudu u navedenoj grupi predmeta nabave odabrao ponudu ponuditelja Pro Silva d.o.o., Zagreb.

U grupi 5 predmeta nabave pristigle su tri ponude od kojih je naručitelj dvije ocijenio

valjanima te je dana 18. rujna 2024. godine donio, a dana 03. listopada 2024. godine objavio u EOJN RH Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 5 kojom je kao najpovoljniju ponudu u navedenoj grupi predmeta nabave odabrao ponudu ponuditelja Pro Silva d.o.o., Zagreb.

U grupi 13 predmeta nabave također su pristigle dvije ponude od kojih je naručitelj jednu ocijenio valjanom te je dana 18. rujna 2024. godine donio, a dana 03. listopada 2024. godine objavio u EOJN RH Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 13 kojom je kao najpovoljniju ponudu u navedenoj grupi predmeta nabave odabrao ponudu ponuditelja Pro Silva d.o.o., Zagreb.

Zaključno, i u grupi 17 predmeta nabave pristigle su tri ponude od kojih je naručitelj jednu ocijenio valjanom te je dana 18. rujna 2024. godine donio, a dana 03. listopada 2024. godine objavio u EOJN RH Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 17 kojom je kao najpovoljniju ponudu u navedenoj grupi predmeta nabave odabrao ponudu ponuditelja Pro Silva d.o.o., Zagreb.

Nezadovoljan odlukama o odabiru u grupama 1, 3, 5, 13 i 17 predmeta nabave dana 14. listopada 2024. godine žalbu je Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave izjavio žalitelj Lipov Gaj d.o.o., Zagreb.

U žalbenom postupku po navedenoj žalbi ovo državno tijelo je dana 14. studenoga 2024. godine donijelo odluku, Rješenje KLASA: UP/II-034-02/24-01/542, URBROJ: 354-02/1-24- 8 kojim su poništene Odluka o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-41, 17/2024/VV \_ grupa 1, Odluka o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 3, Odluka o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 5, Odluka o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 13, Odluka o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, 17/2024/VV \_ grupa 17 te je predmet vraćen naručitelju na ponovno odlučivanje.

Naručitelj je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda dana 03. siječnja 2025. godine donio, a dana 13. siječnja 2025. godine u EOJN RH objavio, za grupu 1 Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-63, za grupu 3 predmeta nabave Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-64, u grupi 5 predmeta nabave Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-65, za grupu 13 predmeta nabave Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-66 te u grupi 17 predmeta nabave Odluku o odabiru Klasa: 406-01/24-01/397, Ur.broj: 525-05/164-24-67 kojim odlukama je kao najpovoljniju ponudu u navedenim grupama odabrao ponudu ponuditelja Lipov Gaj d.o.o., Zagreb.

Nezadovoljan odlukama o odabiru u grupama 1,3, 5, 13 i 17 predmeta nabave dana 22. siječnja 2025. godine žalbu je Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave izjavio žalitelj Pro Silva d.o.o., Zagreb.

Žalitelj osporava zakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda te žalbenim zahtjevom traži poništenje odluke o odabiru u osporenim grupama predmeta nabave kao i da se naloži naručitelju da nadoknadi trošak pokretanja žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 4.645,30 eura.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbu i zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovane.

Odabrani ponuditelj se nije u žalbenom postupku očitovao na žalbu i naručiteljev odgovor na žalbu.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj neosnovano odabrao ponudu odabranog

ponuditelja kao ekonomski najpovoljniju protivno ZJN 2016 i propisanoj dokumentaciji o nabavi te nije postupao jednako prema svim ponuditeljima i nije osigurao usporedivost ponuda. Obrazlaže da je dokumentacijom o nabavi naručitelj odredio da se cijena ponude piše brojkama u apsolutnom iznosu, ponuditelji su dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika na način kako je to određeno u troškovniku te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, a iznos PDV-a se izračunava zasebno. Cijenu ponude čini zbroj svih stavki bez poreza na dodanu vrijednost u kojoj moraju biti uračunati svi troškovi, popusti, opći rizici, obveze i odgovornosti koje su određene ovom Dokumentacijom o nabavi. Žalitelj upućuje na članak 280. stavak 4., članak 290. stavak 1., članak 295. stavak 1., članak 3. stavak 1. točka 12. ZJN 2016 te također ističe da ZJN 2016 propisuje da je naručitelj obavezan osigurati jednako postupanje prema svim ponuditeljima i mora osigurati usporedivost ponuda. Navodi da je nakon donesenih odluka o odabiru u osporenim grupama zatražio uvid u ponudu odabranog ponuditelja te upućuje na usporedbe troškovnika koje je prikazao u žalbi i navodi da je vidljivo da je odabrani ponuditelj u ponudi dostavio troškovnike koji se značajno razlikuju od troškovnika koje je naručitelj objavio putem EOJN RH, a samim time i od troškovnika koje je u sklopu ponude dostavio žalitelj. Navodi da je odabrani ponuditelj mijenjao i nadopunjavao troškovnik, a samim tim i tekst dokumentacije o nabavi što nije u skladu sa člankom 280. stavak 4. ZJN 2016 i dokumentacijom o nabavi i takva ponuda je nepravilna. Naručitelj je takvu ponudu odabranog ponuditelja prvotno i ocijenio kao nepravilnu i odabrao ponudu žalitelja, istaknuo je žalitelj, međutim nakon žalbe odabranog ponuditelja koju je ovo tijelo ocijenilo kao osnovanu, DKOM je prvotnu Odluku o odabiru poništio i predmet vratio naručitelju na ponovno postupanje (Odluka DKOM-a: KLASA: UP/II-034-02/24-01/542, URBROJ: 354-02/1-24- 8 Zagreb, 14. studenog 2024.) što je naručitelj i učinio. Glavni argument te odluke DKOM-a je da je naručitelj dokumentaciju o nabavi učinio dvojbenom i nejasnom pa kao takva ne smije ići na štetu ponuditelja, naveo je žalitelj. Ističe da su predmet nabave ponudila ukupno 4 različita ponuditelja od kojih su 3 ponuditelja predala ponude bez izmjene troškovnika te da navedeno upućuje da su svima drugima dokumentacija kao i odgovori bili jasni. Upravo zato takvo postupanje naručitelja, ali i ovog tijela zbog donesene odluke, ide na štetu svima koji su predali ponude sukladno dokumentaciji o nabavi i propisa iz članka 280. stavak 4. ZJN 2016 da se ponuditelj pri izradi ponude mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi, zaključio je žalitelj. Nadalje, s ovakvim izmijenjenim troškovnikom odabrani ponuditelj je postigao da je u povlaštenom i povoljnijem položaju u odnosu na žalitelja i ostale ponuditelje, kako je pojašnjeno u nastavku. Žalitelj ističe da će odabrani ponuditelj za sve grupe gdje je odabran svoje usluge naplaćivati sljedećom dinamikom: Pripremni radovi – 75% ukupnog iznosa; Terenski radovi – 15% ukupnog iznosa; Završni radovi – 10% ukupnog iznosa. Žalitelj će, navodi nadalje, za sve Grupe gdje je odabran svoje usluge naplaćivati sljedećom dinamikom: Pripremni radovi – 33,33% ukupnog iznosa, Terenski radovi – 33,33% ukupnog iznosa, Završni radovi – 33,33% ukupnog iznosa. Žalitelj naglašava da naručitelj plaćanja prvo obavlja za „pripreme radove“, nakon toga za „terenske radove“ i na kraju za „završne radove“. Dakle, navodi žalitelj, odabrani ponuditelj je navedenim promjenama u strukturi troškovnika promijenio dinamiku plaćanja na način koji je njemu povoljan, dok je žalitelj (poštujući ZJN 2016 napravio sve sukladno uputama koje je dao naručitelj) i čineći to je doveden u nepovoljan položaj u odnosu na odabranog ponuditelja. Prednost odabranog ponuditelja, navodi nadalje, je u tome da će 75% ukupnog iznosa, za sve grupe u kojima je odabran, naplatiti već nakon izvršenih „pripremnih radova“ što naručitelja stavlja u položaj preuzimanja nepredviđenog i neželjenog rizika od neizvršenja predmetne usluge (naručitelj mora ostvariti učinkovito i svrsishodno gospodarenje javnim sredstvima, a naručitelj s ovakvom dinamikom plaćanja isplaćuje veliku većinu javnih sredstava, a da predmetna usluga u naravi nije ni počela jer su izvršeni tek „pripremni radovi“), dok je žalitelj sukladno odredbama dokumentacije ravnomjerno rasporedio rizik naplate na sve faze izvršenja usluge i time sebe doveo u veći poslovni rizik u odnosu na odabranog ponuditelja ali je postupio onako kako je bilo predviđeno dokumentacijom o nabavi. Da je ovakva dinamika plaćanja bila planirana od strane naručitelja ili da je dokumentacijom bilo dozvoljeno ponuditeljima da sami odrede dinamiku plaćanja u svojim ponudama, cijena ponude žalitelja bi bila drugačija jer bi procijenjeni rizik naplate, koji

je sastavni dio cijene, bio manji kao i što bi bio manji utjecaj inflatornih procesa u gospodarstvu koji obezvrjeđuju vrijednost novca, istaknuo je. Sukladno navedenom, ponude odabranog ponuditelja i žalitelja ne odnose se na isti predmet nabave pod istim uvjetima nadmetanja jer je odabrani ponuditelj svoj troškovnik izmijenio i dopunio i kao takve ponude ne mogu biti usporedive. Smatra da naručitelj nije osigurao jednako postupanje prema svim ponuditeljima i nije osigurao usporedivost ponuda. Bez obzira na Odluku DKOM-a (KLASA: UP/II-034-02/24-01/542, URBROJ: 354-02/1-24- 8 Zagreb, 14. studenog 2024.), naveo je žalitelj, pažljivi naručitelj je svejedno trebao detaljno sagledati sve činjenice i ponovo odbiti ponudu odabranog ponuditelja kao nepravilnu zbog nepoštivanja odredbi dokumentacije i time zaštititi svoj i javni interes i omogućiti ispravnu usporedbu ponuda svih ponuditelja na predmetnom nadmetanju. Navodi da je naručitelj obavezan osigurati jednako postupanje prema svim ponuditeljima i mora osigurati usporedivost ponuda što ovdje nije bio slučaj te predlaže poništiti odluku o odabiru za grupe 1, 3, 5, 13 i 17. i vratiti naručitelju na ponovno postupanje.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da Rješenju DKOM-a (KLASA: UP/II-034-02/24-01/542 od 14. studenog 2024.) kojim se navodi, između ostalog, da sama činjenica što je žalitelj (Lipov Gaj) u svojoj ponudi u stupac 5 „Jedinična cijena“ dodao jediničnu cijenu za svaku podstavku, ne predstavlja razlog zbog kojih bi se ponuda žalitelja u konkretnom slučaju mogla ocijeniti nepravilnom te stoga i neprihvatljivom, a upravo zbog utvrđene kontradiktornosti i nejasnoće dokumentacije o nabavi i objavljenih odgovora u svezi iste.

U žalbenom je postupku, kako bi se ocijenila osnovanost žalbenih osporavanja, utvrđeno da je naručitelj u predmetnom postupku javne nabave, u kojem nabavlja uslugu izrade programa gospodarenja šumama privatnih šumoposjednika podijeljen u sedamnaest grupa, dokumentacijom o nabavi u odnosu na popunjavanje troškovnika naveo u Dijelu II – Upute za ponuditelje: "Ponuditelji su dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, a iznos PDV-a se izračunava zasebno.". Pri tome također Tehničkim specifikacijama određuje točkom 3.3. Faze radova izrade Programa navodeći da su radovi na izradi Programa podijeljeni u 3 (tri) faze: pripremni radovi, terenski radovi, završni radovi te u samim Tehničkim specifikacijama daje detaljne upute za svaku od navedenih vrsta radova. Također je tehničkim specifikacijama određeno da je prostor Republike Hrvatske prema Zakonu o šumama (NN, br. 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20 i 101/23; u daljnjem tekstu: Zakon), Pravilniku o uređivanju šuma (NN, br. 97/18, 101/18, 31/20 i 99/21 - u daljnjem tekstu: Pravilnik) i Šumskogospodarskoj osnovi područja Republike Hrvatske važećoj od 1. siječnja 2016. - 31. prosinca 2025. (u daljnjem tekstu: ŠGOP) podijeljen na gospodarske jedinice, a da se gospodarske jedinice formiraju posebno za šume i šumska zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske i za šume i šumska zemljišta u vlasništvu privatnih šumoposjednika. Dan je u tehničkim specifikacijama također i popis gospodarskih jedinica te se tako primjerice navodi da su u grupi 1- Županija Bjelovarsko - bilogorska gospodarske jedinice CRNI VRH - ĐULOVAC i GLOGOVNICA – ČESMA; grupi 3 – Županija Istarska: VODICE i LUM.

Uvidom u obrasce Troškovnika po grupama predmeta nabave utvrđeno je da je za grupe 3, 5, 13, 15 i 17 predmeta nabave naručitelj tražio iskazivanje cijene na način da je u stupcu „Tekstualni opis stavke“ predmet nabave podijelio primjerice na stavku 1. "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac pripremni radovi", "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac, terenski radovi", "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac, završni radovi", pri čemu je u stupcu „Jedinica mjere“ za svaku od navedene tri podstavke iskazao jedinicu mjere „ha“ te u stupcu „Okvirna godišnja količina“ naveo da je to 543, 80. U petom stupcu naziva „Jedinična cijena (bez PDV-a)“ omogućeno je iskazivanje cijena za ukupnu stavku (stavku 1. koju čine prije pojedinačno navedene podstavke), dakle ne za pojedinačne podstavke te je također u šestom stupcu naziva „Ukupna cijena“ navedena formula  $6(4 \times 5)$  za svaku podstavku stavke 1, dakle opet je omogućeno pojedinačno iskazivanje cijene po podstavkama stavke 1. Na isti način je navedeno i za stavku 2. "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Glogovnica-Česma pripremni radovi"; "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Glogovnica-Česma

terenski radovi"; "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Glogovnica-Česma završni radovi".

U tijeku faze objave dokumentacije o nabavi naručitelj je zaprimio upit zainteresiranog gospodarskog subjekta sadržaja: „U Dokumentaciji o nabavi Dio II – Upute za ponuditelje određeno je da: "Ponuditelji su dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, a iznos PDV-a se izračunava zasebno.“. U svakom priloženom troškovniku za sve grupe predmeta nabave, određen je redni broj i tekstualni opis stavke prema kojem se svaka gospodarska jedinica sastoji od ukupno tri stavke ("Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu NAZIV GJ pripremni radovi"; "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu NAZIV GJ terenski radovi" i "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu NAZIV GJ završni radovi") za koje je određena površina i ukupna cijena za svaku stavku. Ipak promatrajući stupac 1 troškovnika odnosno redni broj, zaključuje se da sve tri stavke (pripremni radovi; terenski radovi i završni radovi) su u biti jedna stavka troškovnika. Nadalje iz stupca 5 troškovnika (Jedinična cijena bez PDV-a) predviđen je upis jedne jedinične cijene za sve tri stavke, što dodatno potvrđuje dojam da je ovdje u biti riječ o jednoj stavci troškovnika. Navedenim je iskazivanje tri stavke posebno za stupac 6 troškovnika (Ukupna cijena) suvišno, jer je u biti riječ o jednoj stavci, osim ako u biti nije riječ o tri stavke. Nadalje u većini troškovnika, npr. za priloženi troškovnik Troškovnik grupa 1. usluga izrade programa gospodarenja šumama privatnih šumoposjednika u Bjelovarsko-bilogorskoj županiji u stupcu 4 (Okvirna godišnja količina) za svaku od 6 stavki u dvije gospodarske jedinice iskazana je različita količina u ha. Za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac: - pripremni radovi: 543,80 ha; - terenski radovi: 544,80 ha i - završni radovi: 545,80 ha te za gospodarsku jedinicu Glogovnica-Česma pripremni radovi 786,11 ha; - terenski radovi: 787,11 ha i - završni radovi: 788,11 ha. Analizirajući troškovnike koje je priložio naručitelj, nejasno je da li svaka gospodarska jedinica sadrži jednu stavku troškovnika (koja sadrži objedinjene pripreme radove, terenske radove i završne radove za svaku gospodarsku jedinicu) ili tri stavke troškovnika (stavka pripremni radovi, stavka terenski radovi i stavka završni radovi za svaku gospodarsku jedinicu). Molimo naručitelja da predmetne nejasnoće otkloni, odnosno da jasno definira sve stavke troškovnika, te da ispravi priložene troškovnike na način da omogući podnošenje ponuda s upisom jedinične cijene za jednu stavku troškovnika za svaku gospodarsku jedinicu s iskazanom jednom ukupnom cijenom u stupcu 6 troškovnika (a ne s tri kao sada) ili za tri stavke troškovnika s predviđenim upisom jedinične cijene bez PDV-a (stupac 5 troškovnika) za svaku stavku troškovnika za svaku gospodarsku jedinicu. Molimo i obrazloženje naručitelja zašto je u mnogim troškovnicima navedena različita okvirna količina za stavke troškovnika (pripremni radovi, terenski radovi i završni radovi) ili ispravak pogrešno navedene okvirne količine. Napominjemo i da je u svim prethodnim postupcima za isti predmet nabave, naručitelj u troškovnicima (primjerice dokumentacija o nadmetanju - Ev.broj nabave 74/2019/VV), definirao tri stavke troškovnika za svaku gospodarsku jedinicu s omogućenim upisom jedinične cijene bez PDV-a za svaku ponuđenu stavku troškovnika.“.

Na predmetni zahtjev naručitelj je dao odgovor: „Naručitelj je omaškom prilikom kreiranja troškovnika za GRUPE 1/2/3/5/8 i 9 propisao različite okvirne količine, hektare unutar jedne gospodarske jedinice (pripremni radovi, terenski radovi i završni radovi). Naručitelj mijenja troškovnike za navedene grupe 1/2/3/5/8 i 9, izmjena je vidljiva u EOJN RH. Izrada Programa gospodarenja se sastoji od 3 vrste radova (pripremni, terenski i završni radovi) koji se znatno razlikuju jedni od drugih. Izrada pripremljenih radova je uvjet za provođenje terenskih radova, a izrada pripremljenih i terenskih radova je uvjet za provođenje završnih radova. Zbroj jediničnih cijena pripremljenih, terenskih i završnih radova daje ukupnu jediničnu cijenu za gospodarsku jedinicu. Izvršenje usluge je moguće pratiti jedino zasebnim prikazivanjem izvršenih količina pripremljenih, terenskih i završnih radova (kao umnožak izvršene količine svakog pojedinog rada u hektarima i njegove jedinične cijene) te zbroja vrijednosti svih izvršenih radova. Slijedom navedenoga objavljeni troškovnik omogućava nadzor i praćenje izvršenja pojedinih vrsta radova.“.

U prethodnom je žalbenom postupku povodom žalbe sada odabranog ponuditelja uvidom u ponude za grupe 1, 3, 5, 13 i 17 utvrđeno da je isti u troškovnicima za grupe 1, 3, 5,

13 i 17 u stupcu 5 koji se odnosi na iskazivanje jedinične cijene, iste iskazao na način da je naveo jedinične cijene za svaku podstavku stavke 1, odnosno gospodarske cjeline. Primjerice, u grupi 1 predmeta nabave iskazana je jedinična cijena za "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac pripremni radovi" u iznosu od 7,95, "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac, terenski radovi" u iznosu od 1,59 te "Usluga izrade programa za gospodarsku jedinicu Crni Vrh-Đulovac, završni radovi" u iznosu od 1,06. Nadalje je u stupcu 6 prikazana ukupna cijena za svaku od navedenih podstavki (kako je i izvorno traženo troškovnikom) na način da ukupna cijena po podstavki predstavlja umnožak prikazane jedinične cijene za podstavku i okvirne količine.

U svezi s utvrđenim uzevši u obzir odredbe dokumentacije o nabavi kao i pojašnjenja dana u svezi s istom po naručitelju u žalbenom je postupku ocijenjeno da je naručitelj nepreciznim te kontradiktornim uputama, kako dokumentacijom o nabavi tako i danim odgovorom u svezi s popunjavanjem troškovnika, dokumentaciju o nabavi učinio dvojbena i nejasnom, pa se ista ne može tumačiti na štetu ponuditelja. Ocijenjeno je da u konkretnom slučaju sama činjenica što je žalitelj u svojoj ponudi u stupac 5 „Jedinična cijena“ dodao jediničnu cijenu za svaku podstavku ne predstavlja razlog zbog kojih bi se ponuda žalitelja u konkretnom slučaju, a upravo zbog utvrđene kontradiktornosti i nejasnoće dokumentacije o nabavi i objavljenih odgovora u svezi iste, mogla ocijeniti nepravilnom te stoga i neprihvatljivom.

Dakle, ovo državno tijelo je u prethodnom žalbenom postupku utvrdilo da je naručitelj prije svega sačinio troškovnik u osporenim grupama, a zatim i dao pojašnjenja u svezi s popunjavanjem istog, na način da se o načinu popunjavanja predmetnog troškovnika moglo zaključiti na dvojak način, kako to i proizlazi i iz pristiglih ponuda. Nadalje, kako je naručitelj odredio dokumentacijom o nabavi ponuditelji su bili dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku, odnosno na način kako je odredio pojašnjenjem dokumentacije o nabavi. Zbog izrade Programa gospodarenja koji se sastoji od 3 vrste radova (pripremni, terenski i završni radovi) koji se znatno razlikuju jedni od drugih i izrada prethodnih radova je uvjet za provođenje nastavnih radova, odnosno izrada pripremnih radova je preduvjet za izradu terenskih radova, a izrada pripremnih i terenskih radova je uvjet za provođenje završnih radova. Nadalje je naručitelj u pojašnjenju uputio da zbroj jediničnih cijena pripremnih, terenskih i završnih radova daje ukupnu jediničnu cijenu za gospodarsku jedinicu, a da je izvršenje usluge moguće pratiti jedino zasebnim prikazivanjem izvršenih količina pripremnih, terenskih i završnih radova (kao umnožak izvršene količine svakog pojedinog rada u hektarima i njegove jedinične cijene) te zbroja vrijednosti svih izvršenih radova. Dodatno je naveo da slijedom danog pojašnjenja objavljeni troškovnik omogućava nadzor i praćenje izvršenja pojedinih vrsta radova te je navedenim naručitelj zapravo odredio da bi se cijena trebala iskazati po vrstama radova, odnosno za pripreme, terenske i završne radove posebno.

Sukladno članku 290. stavku 1. ZJN 2016 naručitelj nakon otvaranja ponuda pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik. Članak 301. stavak 1. propisuje da javni naručitelj samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku javne nabave te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti donosi odluke u skladu s odredbama ovoga Zakona, a stavak 2. istog članka tog Zakona propisuje da, koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, javni naručitelj utvrđuje slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka javne nabave. U smislu navedenih odredbi ZJN 2016 naručitelj je obavezan pristigle ponude pregledavati u skladu s uvjetima propisanim dokumentacijom o nabavi, pri čemu dokumentaciju o nabavi čine i sve objavljene izmjene dokumentacije o nabavi kao i pojašnjenja i odgovori dani prema upitima zainteresiranih gospodarskih subjekata, te je pri tome naručitelj obavezan savjesno i brižljivo ocijeniti, u smislu ZJN 2016 „svaki dokaz i sve dokaze zajedno“, u ovom slučaju svaku činjenicu i okolnost vezanu uz ponudu. Posebice u vezi s utvrđivanjem valjanosti ponude i njezine sukladnosti s odredbama, uvjetima i zahtjevima dokumentacije o nabavi treba uputiti na okolnost da se ni jedna odredba posebno ni u ukupnosti s drugim odredbama i zahtjevima dokumentacije o nabavi pa ni objavljenih pojašnjenja, odgovora ili izmjena dokumentacije o

nabavi, ukoliko je ona nejasna ne smije tumačiti na način da se određeni gospodarski subjekt stavlja u nepovoljniji položaj. Naime, u slučaju i najmanje mogućnosti da bi se dokumentacija o nabavi mogla tumačiti na različit način, ista se u takvim okolnostima ne smije tumačiti na štetu ponuditelja, odnosno nejasnoće ili dvojbene odredbe dokumentacije o nabavi ne smiju ići na štetu ponuditelja. Kako je utvrđeno u žalbenom postupku naručitelj je u dokumentaciji o nabavi odredio da ponuditelji u svezi s ponuđenim predmetom nabave trebaju, po grupama, popuniti troškovnik te je pri tome samo naveo da su ponuditelji dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, a iznos PDV-a se izračunava zasebno dok iz pojašnjenja naručitelja proizlazi da podstavke unutar pojedine gospodarske cjeline predstavljaju zapravo pojedinu vrstu rada/usluge unutar te gospodarske cjeline (kako i proizlazi iz naziva) koje su po svojoj prirodi različite te upravo zbog toga, kao i obveze praćenja izvršenja istih, postoji potreba iskazivanja cijene po vrsti usluge/rada.

Iz ponude odabranog ponuditelja, odnosno osporenih troškovnika, upravo je vidljivo da je uz odredbe dokumentacije o nabavi koje se odnose na popunjavanje troškovnika odabrani ponuditelj uzeo u obzir i naručiteljevo pojašnjenje, s obzirom da iz postojećih odredbi dokumentacije o nabavi nije u potpunosti bio jasan način popunjavanja troškovnika u stupcu 5, a posljedično zatim i u stupcu 6 troškovnika, uvažavajući odgovor naručitelja odabrani ponuditelj je iskazao jediničnu cijenu po podstavkama gospodarskih cjelina odnosno pojedine stavke troškovnika.

Činjenica je da je odabrani ponuditelj tumačeći odredbe dokumentacije o nabavi te po naručitelju danog pojašnjenja smatrao da postupa upravo po uputi naručitelja, odnosno da treba iskazati cijenu za svaku podstavku posebno jer naručitelj treba pratiti izvršenje svake podstavke, odnosno da se tražena usluga, izrada Programa gospodarenja sastoji od 3 vrste radova (pripremni, terenski i završni radovi) koji se znatno razlikuju jedni od drugih. Takvim nepreciznim te kontradiktornim uputama, kako dokumentacijom o nabavi tako i danim odgovorom u svezi s popunjavanjem troškovnika, naručitelj je dokumentaciju o nabavi učinio dvojbena i nejasna, pa se ista ne može tumačiti na štetu ponuditelja. To znači da u konkretnom slučaju sama činjenica što je odabrani ponuditelj u svojim ponudama u stupcu 5 „Jedinična cijena“ dodao jediničnu cijenu za svaku podstavku ne predstavlja razlog zbog kojih bi se njegove ponude u konkretnom slučaju, a upravo zbog utvrđene kontradiktornosti i nejasnoće dokumentacije o nabavi i objavljenih odgovora u svezi iste, mogla ocijeniti nepravilnom te stoga i neprihvatljivom.

Da se dvojbene i nejasne odredbe dokumentacije o nabavi ne mogu tumačiti na štetu ponuditelja proizlazi i iz pravnog shvaćanja Visokog upravnog suda Republike Hrvatske iznesenog u većem broju presuda pa tako i primjerice u Presudi od 17. studenoga 2020., Poslovni broj UsII-349/20-6, ili pak UsII-62/24 od 19. travnja 2024.

Slijedom svega navedenog žalbeni navod u ovom dijelu ocijenjen je osnovanim u odnosu na naručiteljevu ocjenu ponude žalitelja u grupama 1, 3, 5, 13 i 17 predmeta nabave.

U odnosu na žaliteljevo osporavanje da je prethodno navedenim načinom popunjavanja troškovnika odabrani ponuditelj ostvario prednost u odnosu na ponuditelje koji su iskazivali jedinstvenu cijenu u stupcu 5 troškovnika valja navesti da je naručitelj dokumentacijom o nabavi odredio obvezu popunjavanja troškovnika jediničnom cijenom po stavkama, u pojašnjenju dokumentacije o nabavi odnosno troškovnika je dodatno naveo da zbroj jediničnih cijena pripremnih, terenskih i završnih radova daje ukupnu jediničnu cijenu za gospodarsku jedinicu, a da je izvršenje usluge moguće pratiti jedino zasebnim prikazivanjem izvršenih količina pripremnih, terenskih i završnih radova (kao umnožak izvršene količine svakog pojedinog rada u hektarima i njegove jedinične cijene) te zbroja vrijednosti svih izvršenih radova što za rezultat ima da objavljeni troškovnik omogućava nadzor i praćenje izvršenja pojedinih vrsta radova. Dakle, prema ocjeni ovog tijela u postupanju naručitelja pri pregledu i ocjeni ponuda ponuditelja nisu utvrđene nezakonitosti u okviru žalbenih navoda te je utvrđeno da odabrani ponuditelj pri sastavljanju ponude nije postupio protivno odredbama dokumentacije o nabavi slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen 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.

U skladu s navedenim, a temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti.

Stavak 4. tog članka propisuje da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka.

S obzirom da je žalba neosnovana, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka te je stoga odlučeno kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovog 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 neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

**V.D. PREDsjedNICE**

**Maja Kuhar**



