



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/546
URBROJ: 354-01/21-9
Zagreb, 21. lipnja 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Darie Duždević i Alice Brandt, članica u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, OIB: 45392055435, Ericsson Nikola Tesla d.d., Zagreb, OIB: 84214771175 i Algebra d.o.o., Zagreb, OIB: 24919984448, na odluku o poništenju za grupu 1 u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od tri godine, broj objave: 2019/S 0F2-0004881, predmet nabave: nabava roba i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), po grupama, naručitelja: Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, OIB: 02994650199, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se odluka o poništenju za grupu 1, KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-21-396 od 31. svibnja 2021., u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od tri godine, broj objave: 2019/S 0F2-0004881, predmet nabave: nabava roba i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), po grupama.
2. Nalaže se naručitelju Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, Ericsson Nikola Tesla d.d., Zagreb i Algebra d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 20.000,00 kuna.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb objavio je 11. veljače 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN) poziv na nadmetanje s

dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave broj objave: 2019/S OF2-0004881, radi nabave roba i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), po grupama. Kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda, koja se određuje na temelju cijene 65%, rokova isporuke 15% i koliko internet preglednika podržava 20%.

U predmetnom postupku javne nabave za grupu 1 su dostavljene četiri ponude, od kojih je naručitelj dvije ponude ocijenio valjanima, i to ponudu ovdje žalitelja i ponuditelja Omega software d.o.o., Zagreb, koja ponuda je zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda naručitelja od 30. listopada 2019. predložena za odabir. Naručitelj je nakon toga, 31. svibnja 2021. donio odluku o poništenju kojom je poništio postupak javne nabave za grupu 1.

Na navedenu odluku o poništenju urednu je žalbu putem sustava e-Žalba izjavila zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, Ericsson Nikola Tesla d.d., Zagreb i Algebra d.o.o., Zagreb.

Žalitelj u žalbi, u bitnom, osporava razlog poništenja te predlaže da se odluka o poništenju poništi. Također traži naknadu troška žalbenog postupka u iznosu od 20.000,00 kuna.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost navoda i predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Tijekom žalbenog postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala, koji se sastoji od dokumentacije o nabavi, zapisnika o javnom otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o poništenju postupka te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da naručitelj pogrešno tumači članak 298. stavak 1. točku 2. ZJN 2016. Citiranom odredbom je propisano da je javni naručitelj obavezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Iz te odredbe, smatra žalitelj, proizlazi namjera zakonodavca obvezati naručitelja na poništenje postupka u slučaju kada naručitelju postanu poznate okolnosti koje bi dovele do sadržajno bitno drugačije podloge postupka javne nabave. Žalitelj navodi da u konkretnom postupku naručitelj u odluci o poništenju ne navodi niti dokazuje okolnost koja bi mogla dovesti do sadržajno bitno drugačije podloge u ovom postupku javne nabave. Žalitelj opisuje da se naručitelj u obrazloženju nastanka okolnosti koje značajno utječu na samu podlogu postupka javne nabave u mjeri u kojoj ga obvezuju na poništenje istoga, poziva i na novu Uredbu o središnjem registru državne imovine koja je stupila na snagu u siječnju prošle godine, dakle šesnaest mjeseci prije predmetne odluke o poništenju. Naručitelj dalje navodi da, vezano za istu Uredbu, treba biti donesen i Pravilnik o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja Središnjim registrom, ali koji još nije donesen. Isto tako, naručitelj navodi i da bi uskoro trebala biti donesena još jedna Uredba o središnjem registru državne imovine kao i

pripadajući Pravilnik, a koji kao niti trenutno važeća Uredba nisu inkorporirani u tehničke specifikacije predmeta nabave. Žalitelj ukazuje na to da nije relevantno pozivanje na propise koji nisu doneseni i nisu stupili na snagu kao i na činjenicu da se propisi konstantno mijenjaju te da u praksi postoje mehanizmi prilagodbe rješenja promjenama. Žalitelj ističe da je točkom 8. dokumentacije propisano: „U slučaju razloga koji su na strani Naručitelja, kao što su promjene u organizaciji ili poslovnim procesima Naručitelja, promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova ili druge slične objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi, Naručitelj zadržava pravo izmjene Ugovora o javnoj nabavi/Okvirnog sporazuma na način da produži rok za izvršenje predmeta nabave i/ili poveća ugovorenu cijenu.“ Žalitelj zaključuje da sama dokumentacija o nabavi predviđa postupanje u slučaju naknadno promijenjenih okolnosti (u navedeno se ubrajaju i izmjene propisa). U odnosu na dio odluke o poništenju u kojem naručitelj iznosi podatke vezane uz osigurana financijska sredstva, žalitelj ističe da paušalno navođenje kontradiktornih navoda, da naručitelj ne zna jesu li osigurana sredstva, odnosno navodi da nisu osigurana sredstva, odnosno da ga nitko nije obavijestio jesu li sredstva osigurana, ne može biti podloga za primjenu članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016. Žalitelj zaključuje da su sredstva osigurana, upućujući pri tome na dopis Ministarstva financija od 2. studenog 2020. Žalitelj ukazuje na odredbu članka 303. ZJN 2016 kojim je određeno da javni naručitelj donosi odluku o poništenju samo ako su ispunjeni razlozi za poništenje postupka javne nabave, a što u predmetnom postupku nije bio slučaj te da se ta odluka donosi u roku od 30 dana od nastanka razloga za poništenje postupka, osim ako je javni naručitelj u dokumentaciji o nabavi odredio duži rok. Navodi da naručitelj u dokumentaciji nije predvidio duži rok za ovaj slučaj.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da nedostatak financijskih sredstava nije osnovni i jedini razlog za poništenje postupka, već da su to nove okolnosti nastale uslijed proteka vremena. Naručitelj navodi da su se uslijed nepotpunih informacija, te izmjene poslovnih procesa u okviru uredskog poslovanja, promjene korisnika, te niza drugih navedenih okolnosti, dogodili novi momenti koji bi zaista doveli do drugačije dokumentacije o nabavi. Navodi kako je važno osigurati usklađenost tehničke specifikacije za grupu 1 sa istaknutim izmjenama zakonskih odredbi/pravnog okvira jer postojećom specifikacijom nisu obuhvaćene sve potrebne funkcionalnosti, stoga bi s obzirom na količinu i vrstu izmjena bilo oportunistički poništiti postupak javne nabave za grupu 1 te provesti novi postupak javne nabave sa ažuriranim tehničkim uvjetima, koji će biti sukladni relevantnim izmjenama zakonskih odredbi, osobito imajući u vidu obvezu naručitelja da poštuje načelo učinkovitosti trošenja javnih sredstava i načelo ekonomičnosti, vodeći se principom zdravog financijskog upravljanja. Smatra da bi sustav koji je bio opisan mogao izazvati dodatne troškove, što je suprotno načelu ekonomičnosti i opravdanom ponašanju prema sredstvima poreznih obveznika. Naručitelj ukazuje na to da žalitelj otvoreno traži da se potencijalno manjkavo rješenje nivelira odredbama ZJN 2016 o povećanjima cijene, čime i sam potvrđuje da će do povećanja cijena uslijed novih okolnosti zasigurno doći, a što je direktno kršenje načela ekonomičnog trošenja sredstava. Naručitelj napominje da je svako povećanje cijene potrebno opravdati prema Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (u daljnjem tekstu: SAFU), te bilo kakva veća izmjena Ugovora o dodjeli sredstava (koji ima fiksne iznose) a posebice povećanje cijena, dovodi projekt u opasnost i smanjuje financijsku potporu EU. Zaključno navodi naručitelj, u ovakvom postupku javne nabave, gdje je predmet nabave od strateške važnosti za Republike Hrvatske, bez obzira na vrijednost, nije prihvatljivo da se donese odluka koja bi mogla imati potencijalno veliki financijski rizik, uslijed gore navedenih

razloga. Naručitelj ukazuje na to da odlukom nije povrijeđeno niti jedno načelo javne nabave.

Ocjenjujući žalbeni navod ovo tijelo je izvršilo uvid u dokumentaciju postupka.

Dokumentacijom o nabavi određeno je da je predmet nabave za grupu 1 nabava i uspostava sustava za upravljanje dokumentima, predmetima i radnim tokovima kao gotovo aplikativno rješenje u okviru Centra dijeljenih usluga (Opis predmeta nabave i tehničke specifikacije – Prilog 6.1.).

Točkom 8. dokumentacije o nabavi propisano je da je sukladno članku 4. stavku 1. alineji 2. Pravilnika o Dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/2017), u troškovniku navedena predviđena (okvirna) količina predmeta nabave. Stvarno nabavljena količina roba/usluga temeljem sklopljenog okvirnog sporazuma može biti veća ili manja od predviđene (okvirna) količine. Ukupna plaćanja bez poreza na dodanu vrijednost na temelju svih ugovora sklopljenih na temelju Okvirnog sporazuma ne smiju prelaziti procijenjenu vrijednost nabave pojedine grupe, konkretno za predmetnu grupu 87.000.000,00 kuna bez PDV-a. Istom točkom je propisano da se naručitelj ne obvezuje na realizaciju svih količina navedenih u troškovniku, već da stvarna realizacija ovisi o stvarnim potrebama i financijskim mogućnostima naručitelja kroz cijelo vrijeme trajanja okvirnog sporazuma. U svakom pojedinačnom ugovoru o javnoj nabavi koji će se sklapati na temelju okvirnog sporazuma će biti navedena predviđena (okvirna) količina svake stavke troškovnika i odredba da stvarno nabavljena količina roba/usluga na temelju ugovora može biti veća ili manja od predviđene (okvirne) količine, te odredba da ukupna plaćanja temeljem tako sklopljenog ugovora na temelju okvirnog sporazuma ne smiju prijeći vrijednost iz sklopljenog okvirnog sporazuma. Navedenom točkom dokumentacije naručitelj je također predvidio da su izmjene ugovora i okvirnog sporazuma moguće, te da će se iste, u slučaju da se ostvare zakonski preduvjeti, realizirati sukladno člancima 314. do 321. ZJN 2016. Naručitelj je propisao da u slučaju razloga koji su na strani naručitelja, kao što su promjene u organizaciji ili poslovnim procesima naručitelja, promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova ili druge slične objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi, da naručitelj zadržava pravo izmjene ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma na način da produži rok za izvršenje predmeta nabave i/ili poveća ugovorenu cijenu. Naručitelj može rok za izvršenje predmeta nabave produžiti po potrebi, odnosno može povećati cijenu predmeta nabave za najviše 30% vrijednosti okvirnog sporazuma.

Točkom 43. dokumentacije propisano je da se sklapa okvirni sporazum u kojem nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi na temelju okvirnog sporazuma te da će se navedeni ugovori sklapati na temelju pisanog zahtjeva javnog naručitelja gospodarskom subjektu s kojim je sklopljen okvirni sporazum da dostavi dopunu ponude (upit za ponudu), ovisno o potrebama naručitelja za određeno vremensko razdoblje s okvirnim količinama i vrstama usluga specificiranih troškovnikom koji je činio sastavni dio dokumentacije o nabavi u postupku javne nabave za sklapanje okvirnog sporazuma. Pisani zahtjev može sadržavati, osim izvornih, preciznije definirane uvjete te druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma.

U okviru opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija (Prilog 6.1.) naručitelj je točkom 2.3.13. predvidio prilagodbe sustava – adaptivno održavanje u jamstvenom roku. Navedenom točkom je predviđeno da se nabavlja gotovo aplikativno rješenje, po principu „ključ u ruke“, koje mora omogućiti podršku navedenim poslovnim procesima. Sustav mora biti spreman za upotrebu (Commercial-off-the-shelf - COTS) uz mogućnost prilagodbe sukladno definiranim specifičnim potrebama. Prilagodbe mogu

uključivati: izmjene na postojećim ekranima koje se odnose na polja koja su obuhvaćena sustavom (npr. dodavanje polja na listama, dodavanje polja na filtrima, dodavanje novih akcija, izmjena funkcija određenih polja ili akcija i sl.) te dodavanje linkova za lakše kretanje kroz Aplikaciju; dodavanje novih izvještaja te izmjena postojećih; provođenje složenih administrativnih i konfiguracijskih akcija; prikupljanje korisničkih zahtjeva za prilagodbama; snimka stanja; testiranje prilagodbi; isporuka prilagodbi; obuka korisnika za prilagodbe; izrada korisničke i tehničke dokumentacije; te druge poslove koji se odnose na adaptivno održavanje, odnosno koji po svojoj naravi uključuju poduzimanje bilo kakvih poslova adaptivne naravi.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda od 30. listopada 2019. je utvrđeno da taj zapisnik sadrži prijedlog odluke o odabiru ponuditelja Omega software d.o.o., Zagreb (ponuda žalitelja je ocijenjena valjanom i drugorangiranom).

Uvidom u odluku o poništenju od 31. svibnja 2021. utvrđeno je da je ta odluka donesena na temelju članka 298. i članka 303. ZJN 2016. Navedenom odlukom je predviđeno također da će sukladno članku 303. stavku 3. točki 5. ZJN 2016 naručitelj pokrenuti novi postupak nabave za grupu 1 u najskorijem mogućem roku.

Iz oduke proizlazi da je naručitelj postupak nabave za grupu 1 poništio iz sljedećih razloga.

Naručitelj je tako kao razlog poništenja naveo nedostatak financijskih sredstava. Naručitelj je u odluci ukazao na to da u državnom proračunu niti njegovim projekcijama nije bilo vidljivo jesu li osigurana financijska sredstva za sklapanje ugovora i okvirnih sporazuma u predmetom postupku nabave. Naručitelj također ukazuje na Odluku Vlade Republike Hrvatske o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika Državnog proračuna za 2020 godinu od 2. travnja 2020., kojom je određeno da je moguće nastaviti postupke javne nabave zbog provedbe projekata sufinanciranih iz fondova Europske unije, u kojim slučajevima je bilo potrebno dobiti prethodnu suglasnost ministra financija. Naručitelj navodi da s obzirom na to da je osiguranje financijskih sredstava ključan faktor za realizaciju predmeta nabave, nedostatak istih za godinu 2019., 2020., 2021. i 2022. predstavlja okolnost zbog koje ne bi došlo do pokretanja postupka nabave, da je bila poznata ranije. Naručitelj navodi da, s obzirom na to da postupak nabave provodi u ime i za račun Ministarstva uprave Republike Hrvatske, da ne može samostalno odlučivati o financijskim sredstvima, već da je o konkretnoj okolnosti nedostatka istih bio naknadno obaviješten, nakon otvaranja ponuda. Naručitelj dalje navodi da nema saznanja da li su financijska sredstva osigurana ili ne, odnosno da nema prijeko potrebnu informaciju o nastavku postupka.

Naručitelj dalje u odluci navodi da je nastavno na veliki protek roka potrebno uzeti u obzir izmjene relevantnih propisa koje su se dogodile u navedenom razdoblju.

Tako naručitelj ukazuje na Prijedlog nove Uredbe o uredskom poslovanju koji sadrži bitne promjene u odnosu na trenutno važeću Uredbu, a koje promjene su po njegovom mišljenju značajne u smislu predmeta nabave za grupu 1. Naručitelj navodi da te promjene nisu na odgovarajući način predviđene tehničkom specifikacijom za grupu 1, odnosno da nisu niti mogle biti predviđene jer je do izmjena došlo nakon isteka roka za dostavu ponuda. Naručitelj u bitnom navodi da je potrebno omogućiti kreiranje jedinstvenog identifikatora unutar informacijskog sustava (strojno, slučajnim odabirom alfanumeričkih znakova duljine 32 znaka), da se pismena primljena u fizičkom obliku moraju digitalizirati te provesti strukturiran i pretraživ postupak optičkog prepoznavanja koji će osigurati očuvanje vjerodostojnosti izvorno skeniranog dokumenta i omogućiti pretragu teksta kroz informacijski sustav i skenirani sadržaj dokumenta, da je potrebno omogućiti sastavljanje službene bilješke u informacijskom sustavu uredskog

poslovanja, da je dokumente za koje nije potreban potpis ovlaštene osobe potrebno ovjeriti elektroničkim pečatom (izvodi, potvrde i slično) te da je nužno osigurati usklađenost Sustava za upravljanje dokumentima, predmetima i radnim tokovima koji je predmet nabave sa Standardnim tehničkim specifikacijama informacijskog sustava uredskog poslovanja koje još uvijek nisu dostupne, kako bi se na taj način javnopravnim tijelima osigurao cjelovit pravni i tehnički okvir prilikom postupaka nabave programskih rješenja uredskog poslovanja, odnosno pripadne integracije sa drugim sustavima koji koriste javnopravna tijela.

Naručitelj dalje navodi da sustav koji se nabavlja u grupi 1, u dijelu koji se odnosi na upravljanje imovinom mora biti u skladu sa važećom zakonskom regulativom koja obrađuje upravljanja imovinom, u koju spada i Uredba o Središnjem registru državne imovine. Međutim, naručitelj ukazuje na to da je u tijeku postupka javne nabave stupila na snagu Uredba o Središnjem registru državne imovine (Narodne novine, broj 3/20), koja uređuje ustrojstvo i način vođenja, sadržaja Središnjeg registra državne imovine, način prikupljanja podataka te koji se podaci javno ne objavljuju. Naručitelj ističe da se uz novu Uredbu veže i Pravilnik o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja središnjim registrom, koji još nije usvojen, a kojim se određuju elementi evidencije državne imovine koja se unosi u Središnji registar, dostupnost Središnjeg registra, način dostave izjava i ostale dokumentacije, specifikacija formata za razmjenu podataka, način dostave informacije o klasificiranim podacima, informiranje obveznika dostave podataka i definiranje korisničke podrške Središnjeg registra. Naručitelj navodi da je, uzimajući u obzir prethodno navedeno, tehničku specifikaciju koja sadrži Modul za upravljanje imovinom, potrebno ažurirati, a da bi taj modul trebao biti integriran s Informacijskim sustavom za upravljanje državnom imovinom (Središnji registar državne imovine) i podržati odredbe Specifikacije formata za razmjenu podataka, sukladno definiranim odredbama navedenog Pravilnika o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja Središnjim registrom.

Naručitelj zaključuje da bi, s obzirom na količinu i vrstu izmjena, bilo oportunistički poništiti postupak javne nabave za grupu 1 te provesti novi postupak javne nabave sa ažuriranim tehničkim uvjetima, koji će biti sukladni relevantnim izmjenama zakonskih odredbi, osobito imajući u vidu obvezu naručitelja da poštuje načelo učinkovitosti trošenja javnih sredstava i načelo ekonomičnosti, vodeći se principom zdravog financijskog upravljanja. Naručitelj navodi da, iako je troškovnikom za grupu 1 predmeta nabave planirano 11.000 čovjek/sati za prilagodbe sustava za upravljanje dokumentima sukladno specifičnim potrebama te adaptivno održavanje u jamstvenom roku u okviru pristupnih stanarskih licenci, usprkos tome što se radi o okvirno određenoj količini, ocjenjuje se kako potrebne dorade tehničkih zahtjeva sustava u postojećem okviru količina predviđenih dokumentacijom o nabavi predmetnog postupka javne nabave nisu moguće, budući se radi o iznimno velikoj prilagodbi koja obuhvaća 300 korisnika, a izmjene do kojih je došlo nakon pokretanja postupka i isteka roka za dostavu ponuda naručitelj nije mogao ranije predvidjeti.

Naručitelj uz odgovor na žalbu dostavlja na uvid cjelokupnu dokumentaciju postupka i tijeka komunikacije, koja dokumentacija u bitnom potvrđuje tijek postupanja naveden u odluci naručitelja.

U relevantnom dijelu, u dokumentaciji je dostavljen dopis Ministarstva uprave od 4. lipnja 2020. u kojem to ministarstvo ovdje naručitelju odgovara: „Dodatno, navodimo kako je Ministarstvo uprave zbog gospodarskih kretanja uslijed epidemije bolesti COVID-19 u kojima je bilo potrebno osigurati sredstva za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom promijenilo planirane proračunske aktivnosti kako bi se optimalno iskoristio ograničeni fiskalni potencijal, na temelju članka 1. i članka 31.

stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske. S obzirom na navedene okolnosti, o daljnjim postupanjima po pitanju dinamike i vremenskih okvira u sklopu ugovora o bespovratnim sredstvima „Uspostava centra dijeljenih usluga“, bit ćete pravovremeno obaviješteni te se radujemo nastavku zajedničke suradnje.“

Nadalje, dostavljen je dopis Ministarstva financija od 2. studenog 2020., upućen Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, u kojem to Ministarstvo ukazuje na sastanak održan u veljači 2020. sa Ministarstvom uprave te pisane komentare na postojeći tekst tehničke specifikacije za grupu 2, koje su dostavili već ranije, a koji zahtjeva izmjene te tehničke specifikacije. U istom dopisu je također navedeno da su za provedbu navedenog projekta korisniku Ministarstvu uprave odnosno Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, odobrena bespovratna sredstva Europske unije te da se njihovo trošenje u državnom proračunu planira sukladno gotovinskom načelu, dakle u godini u kojoj se uistinu očekuje i plaćanje. U slučaju da u pojedinoj godini dođe do odstupanja između procijenjenih (predviđenih) i stvarno potrebnih sredstava Zakonom o proračunu dana je fleksibilnost kod izvršavanja te plaćanje dospjelih obveza neće biti ni na koji način ugroženo.

Naručitelj je dopisom od 17. prosinca 2020., kojim odgovara na upit Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, naveo sljedeće: „Nastavno na dokumentaciju nove Uredbe o uredskom poslovanju, koju ste nam dostavili e-porukom dana 27.11.2021. ista sadrži odredbe koje nisu u sukladnosti s funkcionalnim specifikacijama za predmet nabave Nabava i uspostava poslovnih usluga programskih rješenja (SAAS) kroz centar dijeljenih usluga, Grupa 1 - Sustav za upravljanje dokumentima, predmetima i radnim tokovima. Natječajna dokumentacija pripremana je tijekom 2018 godine sukladno važećoj Uredbi o uredskom poslovanju. U sklopu troškovnika planirana je određena količina resursa potrebnih za prilagodbe pojedinih sustava korisnika, no ne možemo sa sigurnošću potvrditi kako bi ti resursi bili dovoljni za izmjene koje nova Uredba donosi.“

Člankom 298. stavak 1. točka 1. ZJN 2016 propisano je da je javni naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave da su bile poznate prije.

Člankom 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016 propisano je da je javni naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije.

Člankom 403. stavak 3. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj obvezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Među strankama je sporno jesu li okolnosti na koje se poziva naručitelj u odluci o poništenju valjana osnova za poništenje postupka za navedenu grupu nabave, a sukladno citiranoj odredbi ZJN 2016.

Naručitelj se u odluci prije svega osvrće na okolnosti vezane uz osigurana financijska sredstva. Tako u dijelu odluke navodi da nedostatak osiguranih financijskih sredstava predstavlja okolnost zbog koje ne bi došlo do pokretanja postupka nabave da je ta okolnost bila poznata ranije, ukazujući da je o nedostatku sredstava bio naknadno obaviješten. Međutim, u nastavku naručitelj u odluci navodi da nema saznanja jesu li navedena sredstva osigurana ili ne. Osim toga, naručitelj u odluci navodi da će pokrenuti novi postupak za grupu 1 u najskorijem mogućem roku. U tom smislu, obrazloženje naručitelja vezano uz financijska sredstva je proturječno, jer tvrdi da navedenih sredstava nema pa da to predstavlja razlog za poništenje, međutim objašnjava dalje da je veliki protek vremena nastao radi nejasnoća vezanih uz to jesu

li u konkretnom slučaju za grupu 1 osigurana financijska sredstva za izvršenje ugovora. Stoga, naručitelj nije dokazao da financijska sredstva za grupu 1 nisu osigurana pa da bi to bio razlog za poništenje postupka. Navedeno osobito uzimajući u obzir dopis Ministarstva financija od 2. studenog 2020. u kojem je navedeno državno tijelo odgovorilo da plaćanje dospjelih obveza neće biti ni na koji način ugroženo.

Nadalje, iz odluke o poništenju proizlazi da su razlog poništenja nove okolnosti nastale uslijed proteka vremena od objave dokumentacije o nabavi (11. veljače 2019.), otvaranja ponuda (19. travnja 2019.) i završetka pregleda i ocjene ponuda (30. listopada 2019.) pa do donošenja odluke o poništenju (31. svibnja 2021.). Proizlazi da naručitelj smatra da upravo te nove okolnosti zahtijevaju promjene u tehničkim specifikacijama predmetne grupe nabave.

Naručitelj dalje navodi da su nove okolnosti koje predstavljaju razlog poništenja (očekivane) izmjene relevantnih propisa (Uredba o uredskom poslovanju, Uredba o središnjem registru državne imovine i Pravilnik o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja središnjim registrom) koje zahtijevaju uvođenje novih funkcionalnosti u postojeću tehničku specifikaciju, a koje po mišljenju naručitelja ne ulaze u opseg adaptivnog održavanja (predviđen broj čovjek/sati). U odluci je navedeno da bi, s obzirom na količinu i vrstu izmjena, bilo oportunije poništiti postupak javne nabave za grupu 1 te provesti novi postupak javne nabave sa ažuriranim tehničkim uvjetima. Iz cjelokupnog žalbenog postupka proizlazi da nije sporno da bi moglo doći do određenih promjena koje bi mogle imati određeni utjecaj na opis predmeta nabave za grupu 1. Naručitelj je u odluci o poništenju naveo o kojim se mogućim izmjenama radi, ukazujući da neke funkcionalnosti nisu predviđene postojećom tehničkom specifikacijom, da standardne tehničke specifikacije informacijskog sustava uredskog poslovanja još nisu dostupne te da je u dijelu Modula za upravljanje državnom imovinom tehničku specifikaciju potrebno ažurirati. Naručitelj smatra da, iako je planirana prilagodba sustava i adaptivno održavanje te su okvirno određene količine, da potrebne dorade u tom okviru nisu moguće. Ipak, iz odluke o poništenju niti iz žalbenog postupka nije moguće utvrditi da bi tako opisane okolnosti dovele do bitno drugačije dokumentacije o nabavi za navedenu grupu nabave, odnosno nije moguće utvrditi točan opseg navedenih izmjena. Uz to, ovdje valja napomenuti da naručitelj upućuje na propise koji bi mogli utjecati na opis predmeta nabave ako/kada bi bili doneseni. Za tako opisane okolnosti se nikako ne može tvrditi da bi dovele do bitno drugačije dokumentacije o nabavi za navedenu grupu nabave s obzirom da do promjena još nije došlo te da doseg tih eventualnih promjena nije poznat, a naručitelj je dokumentacijom o nabavi omogućio određenu fleksibilnost predviđevši više odredbi kroz koje je moguće predmet nabave prilagoditi. Naručitelj je u ovom postupku omogućio prilagodbu i izmjene uvjeta vezanih uz izvršenje, i to počevši od činjenice da se sklapa okvirni sporazum u kojem nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, pa taj ugovor može sadržavati, osim izvornih, preciznije definirane uvjete te druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma (točka 43. dokumentacije). Naručitelj je također odredio da su količine predviđene/okvirne (točka 8. dokumentacije) te da sam predmet nabave podrazumijeva i prilagodbe sustava u jamstvenom roku (točka 2.3.13. Priloga 6.1.). Naručitelj je dokumentacijom omogućio izmjene ugovora i okvirnog sporazuma te je izrijeком zadržao pravo izmjene ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma u slučaju razloga koji su na strani naručitelja, kao što su promjene u organizaciji ili poslovnim procesima naručitelja, promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova ili druge slične objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi (točka 8. dokumentacije). Stoga u konkretnom slučaju naručitelj nije dokazao da su izmjene i moguće izmjene relevantnih propisa

okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, odnosno nije dokazao da su potrebne prilagodbe sadržaja dokumentacije o nabave koje nisu moguće u okviru prethodno navedenih odredbi dokumentacije o nabavi.

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, prema ocjeni ovoga tijela naručitelj nije dokazao da su okolnosti na koje se poziva u odluci o poništenju valjana osnova za poništenje postupka za navedenu grupu nabave iz članka 298. ZJN 2016, slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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.

Slijedom navedenog, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016., odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 20.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Člankom 431. stavak 2. ZJN 2016 propisano je 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, dok je stavkom 3. propisano da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Kako je žalba žalitelja osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 20.000,00 kuna na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka te je pozivom na članak 425. stavak 1. točku 6. ZJN 2016 odlučeno kao u točki 2. izreke ovog Rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga Rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave Rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.



Stranke žalbenog postupka:

1. Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, Paljetkova 8
2. Zajednica ponuditelja: Dokument IT d.o.o.,

Zagreb, Ulica grada Vukovara 269f, Ericsson
Nikola Tesla d.d., Zagreb, Krapinska 45 i
Algebra d.o.o., Zagreb, Maksimirska 58a