



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

REPUBLIKA HRVATSKA
354 - DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

PRIMLJENO: 15 -11- 2021		EOJN POSTOM NEPOSREDNO E-MAIL
USTROJ. JED.	VRIJEDNOST	PRILOZI
KLASA: UP/II-034-02/21-01/546		
URBROJ: 383-01/21-12		

Poslovni broj: UsII-273/21-6

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

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Gordane Marušić-Babić, predsjednice vijeća, Dijane Vidović i Biserke Kalauz, članica vijeća, te više sudske savjetnice Žanet Vidović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Agencije za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, Paljetkova 18, kojeg zastupa opunomoćenik Dominik Nizić, odvjetnik u Zagrebu, Savska cesta 41/XIII, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Zajednice 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, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 21. rujna 2021.

presudio je

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/21-01/546, urbroj: 354-01/21-9 od 21. lipnja 2021.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troška upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika poništena je 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 robe i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), po grupama (točka 1. izreke). U točki 2. izreke osporenog rješenja naloženo je tužitelju da u roku od 8 dana od objave rješenja naknadi Zajednici ponuditelja (ovdje zainteresiranoj osobi) troškove žalbenog postupka u iznosu od 20.000,00 kn.

2. Navedenom odlukom o poništenju od 31. svibnja 2021. naručitelj (ovdje tužitelj) je poništio postupak javne nabave za Grupu 1 predmeta nabave – Sustav za upravljanje dokumentima, predmetima i radnim tokovima, na temelju članka 298. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16. – dalje: ZJN).

3. Tužitelj osporava rješenje tuženika zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, pogrešne primjene materijalnog prava i bitne povrede odredaba postupka. U tužbi ponavlja razloge donošenja odluke o poništenju postupka javne

nabave, te u bitnome navodi da je postupajući prema članku 403. stavku 3. ZJN-a, a radi dokazivanja postojanja činjenica i okolnosti na temelju kojih je odluku donio, istu jasno i precizno obrazložio i u spise dostavio cjelokupnu dokumentaciju o tijeku postupka. Smatra da činjenice koje su utvrđene tijekom postupka predstavljaju valjanu osnovu za poništenje postupka javne nabave. Navodi da Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, u čije ime i za čiji račun on provodi predmetni postupak javne nabave, nije zatražilo suglasnost ministra financija sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske iz mjeseca travnja 2020., te da su uvjeti za poništenje zbog financijskih sredstava egzistirali i u lipnju 2020. godine, kada ga je Ministarstvo uprave obavijestilo da je zbog gospodarskih kretanja uslijed pandemije COVID-19 promijenilo planirane proračunske aktivnosti, zbog čega je i nakon toga od navedenog Ministarstva i Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (dalje: SDURDD), koji je preuzeo poslove iz djelokruga Ministarstva, više puta tražio očitovanja o osiguranim sredstvima za predmetnu nabavu. Pojašnjava da je očitovanja o tome da li su sredstva osigurana bio dužan zatražiti pažnjom dobrog stručnjaka nakon što je donesena Odluka o izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. godinu te nakon Odluke Vlade Republike Hrvatske. Smatra da dopis Ministarstva financija od 2. studenog 2020., na koji se tuženik poziva, ne dokazuje da su potrebna sredstva u proračunu osigurana, te se poziva na izmjene proračuna iz kojih je vidljivo smanjenje proračuna Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF). Navodi također da Ministarstvo uprave u Planu nabave za 2020., za razliku od Plana nabave za 2019. godinu, nije predvidio predmetnu nabavu niti je ista predviđena u planu SDURDD-a za 2021. godinu. Ističe da Ministarstvo uprave i SDURDD za vrijeme trajanja postupka javne nabave, tijekom više od dvije godine, nisu niti u jednom dopisu potvrdili da su sredstva osigurana niti da će biti osigurana, te da se stoga ocjena tuženika ne može prihvatiti. Navodi nadalje da je pojasnio na koji način i u kojem opsegu donošenje nove Uredbe o središnjem registru državne imovine, prijedlog nove Uredbe o uredskom poslovanju te nedonošenje Pravilnika o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja Središnjim registrom ima za posljedicu potrebu izmjene tehničke specifikacije za grupu 1 u tolikoj mjeri da isto predstavlja okolnost zbog koje bi da je bila poznata prije, došlo do sadržajno bitno različite dokumentacije o nabavi. Ističe da je nakon donošenja osporenog rješenja 2. srpnja 2021. u Narodnim novinama broj: 75/2021 objavljena nova Uredba o uredskom poslovanju, čiji je sadržaj u bitnome u cijelosti u skladu s prijedlogom Uredbe. Smatra da tuženik samo paušalno navodi da nije moguće utvrditi točan opseg izmjena tehničke specifikacije, te da osporeno rješenje ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama. Oспорava zaključak da je neutvrđeni opseg izmjena tehničke specifikacije moguć kroz institut okvirnog sporazuma i izmjene ugovora o javnoj nabavi. Pozivajući se na odredbu članka 321. ZJN-a, prema kojoj se izmjena ugovora smatra značajnom ako njome ugovor postaje značajno različit po svojoj naravi od prvotno zaključenog, navodi i da se prilikom ocjene okolnosti u smislu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN-a, vodio između ostalih i odredbom članka 293. stavka 2. toga Zakona, smatrajući da pregovaranje u vezi predmeta nabave (tehničkih specifikacija) ne bi bilo dopušteno niti u fazi izvršenja ugovora kroz izmjene ugovora ili okvirnog sporazuma. Ponavlja da je, s obzirom na naprijed izneseno, dokazao postojanje okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije pokretanja postupka. Predlaže stoga da ovaj Sud tužbeni zahtjev usvoji i osporeno rješenje tuženika poništi

te odbije žalbu zainteresirane osobe i njezin zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka. Potražuje naknadu troškova spora za sastav tužbe u iznosu od 3.125,00 kn.

4. Tuženik se u odgovoru na tužbu protivi tužbenom zahtjevu te ostaje kod razloga iznesenih u osporenom rješenju. Navodi da je utvrđeno postojanje niza odredaba dokumentacije o nabavi koje okolnostima na koje se tužitelj poziva oduzimaju karakter pretpostavke koja bi opravdavala poništenje postupka u smislu članka 298. ZJN, poglavito u smislu odredbe stavka 1. točke 1. i/ili 2. ZJN-a. Ponovno obrazlaže ocjenu razloga iznesenih u odluci o poništenju, stavljanjem u korelaciju sa točno određenom odredbom dokumentacije o nabavi. Ističe nadalje da se tužitelj poziva na propise koji bi mogli utjecati na opis predmeta nabave kada bi bili doneseni, iz čega proizlazi da do promjena zapravo još nije niti došlo, kao i da je njihov opseg i značaj neizvjestan u trenutku pregleda i ocjena ponuda i donošenja odluke o poništenju, što ne može biti opravdan razlog za poništenje postupka u smislu članka 298. ZJN-a. Navodi da je tužitelj u vremenu kada je vršio pregled i ocjenu pristiglih ponuda bio upoznat sa činjenicom postojanja javnog savjetovanja sa zainteresiranom javnosti o prijedlogu nove Uredbe o uredskom poslovanju, te iako je znao za njen budući sadržaj, nije utvrdio postojanje razloga za poništenje postupka (točka 28. Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda za grupu 1). Napominje da tužitelj, iako je istekao propisani rok, nije donio odluku o odabiru, već je tek po proteku dvije godine od okončanja postupka pregleda i ocjene ponuda donio spornu odluku o poništenju. Nadalje ističe da ne postoji odredba prava javne nabave prema kojoj javni naručitelji imaju obvezu i pravo provesti samo one postupke navedene u planu nabave, te napominje da se plan nabave donosi za tekuću godinu, što znači da se određeni postupak javne nabave, koji nije dovršen u tekućoj godini neće prebacivati i biti evidentiran u planu nabave naredne godine, niti je sadržaj tog plana dokaz o eventualno rezerviranim, raspoloživim financijskim sredstvima. Navodi da tužitelj neosnovano poništenje postupka u konkretnom slučaju smatra opravdanim iz razloga što bi izmjene tehničkih specifikacija bile protivne članku 293. stavku 2. ZJN-a, kojim je propisana zabrana pregovaranja u vezi s predmetom nabave, s obzirom da je Zakon u člancima 314. – 321. predvidio mogućnost izmjene ugovora, pa i u situaciji kada su u pitanju izmjene tehničkih specifikacija, te na taj način dozvoljava realizaciju ugovora s izmijenjenim tehničkim karakteristikama u odnosu na one propisane dokumentacijom o nabavi. Ističe da je odredbama ZJN-a propisana obveza provedbe potpuno novog postupka javne nabave samo ako su u pitanju značajne izmjene (članak 314. stavak 2.), a što zahtijeva utvrđenje konkretnih tehničkih karakteristika koje je potrebno mijenjati, na koji način i u kojem opsegu, što tužitelj u konkretnom slučaju u žalbenom postupku niti u tužbi nije dokazao. Predlaže da se tužbeni zahtjev odbije.

5. Zainteresirana osoba, iako uredno pozvana, nije dostavila sudu odgovor na tužbu.

6. Tužitelj u očitovanju na odgovor tuženika osporava njegov zaključak da nije dokazao da se radi o značajnim izmjenama tehničkih specifikacija, jer je isti proturječan sadržaju isprava koje prileže spisu, a tuženik nije naveo razloge zbog kojih ne prihvaća njegovu analizu potrebnih izmjena. Ističe da trajanje samog postupka, što tuženik navodi u odgovoru, nije od utjecaja na zakonitost postupka javne nabave, te da stoga tuženik tu činjenicu neosnovano ističe. Smatra pogrešnim tumačenje članka 28. stavka 1. ZJN-a, navodeći da se u planu nabave i registru ugovora navode svi predmeti nabave čija je vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn. Ponavlja da je dokazao

postojanje razloga na temelju kojih je donio odluku o poništenju postupka javne nabave za grupu 1, te ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Odlučujući o tužbenom zahtjevu sukladno odredbi članka 31. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16. i 29/17. – dalje: ZUS), Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke kao i očitovanja stranaka tijekom upravnosudskog postupka, te na temelju razmatranja odlučnih činjeničnih i pravnih pitanja u smislu odredbe članka 55. stavka 3. ZUS-a nalazi da osporenim rješenjem nije povrijeđen zakon na štetu tužitelja.

9. Prema podacima spisa tužitelj je, kao naručitelj, u predmetnom postupku javne nabave proveo postupak pregleda i ocjene ponuda 30. listopada 2019. te je u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda za grupu 1 ocijenio valjanima ponudu Zajednice ponuditelja, ovdje zainteresirane osobe i ponuditelja Omega softver d.o.o. Zagreb, čija ponuda je predložena za odabir kao ekonomski najpovoljnija. Nakon toga, naručitelj je odlukom klasa: 575-10/19-01/02, urbroj: APIS IT-04-02-21-396 od 31. svibnja 2021. poništio postupak javne nabave za Grupu 1 Sustav za upravljanje dokumentima, predmetima i radnim tokovima, sukladno članku 298. stavku 1. točki 2. ZJN-a, zbog nedostatka financijskih sredstava za realizaciju predmeta nabave za godinu 2019., 2020., 2021. i 2022. i zbog izmjena relevantnih propisa, koje zahtijevaju usklađivanje tehničke specifikacije za grupu 1 (izmjena Uredbe o uredbom poslovanju, nova Uredba u središnjem registru državne imovine – "Narodne novine", broj: 3/20 i Pravilnik o tehničkoj strukturi podataka i načinu upravljanja središnjim registrom, koji još nije usvojen), koje promjene odnosno okolnosti su nastale s obzirom na protek vremena nakon otvaranja ponuda. Kod donošenja odluke tužitelj se pozvao na Odluku o izmjenama i dopunama Državnog proračuna RH za 2019. godinu i projekcija za 2020. i 2021. ("Narodne novine", broj: 111/19.) i Državni proračun za 2020. godinu s projekcijama za 2021. i 2022. ("Narodne novine", broj: 117/19.), kao i Odluku o ograničavanju korištenja sredstava predviđenih Državnim proračunom Republike Hrvatske i financijskim planovima izvanproračunskih korisnika Državnog proračuna za 2020. godinu ("Narodne novine", broj: 41/2020.), koju je Vlada RH donijela na sjednici održanoj 2. travnja 2020. i kojom se utvrđuju mjere kojima se ograničava korištenje sredstava svih izvora financiranja planiranih u Državnom proračunu RH za 2020. godinu i financijskim planovima za 2020. godinu izvanproračunskih korisnika Državnog proračuna, navodeći da bi s obzirom na količinu i vrstu izmjena bila oportunistički poništiti postupak javne nabave te provesti novi postupak sa ažuriranim tehničkim uvjetima, imajući u vidu obvezu poštivanja načela učinkovitosti trošenja javnih sredstava i načelo ekonomičnosti.

10. Prema članku 298. stavku 1. točki 2. ZJN-a, javni naručitelj obavezan je 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.

11. Odredbom članka 403. stavka 3. ZJN-a propisano je da je naručitelj obavezan 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.

12. Tuženik je osporenim rješenjem u povodu žalbe zainteresirane osobe poništio odluku o poništenju postupka javne nabave za predmetnu grupu, te je za svoju odluku dao valjane, pravno relevantne razloge utemeljene na podacima spisa i pravilnoj

primjeni i tumačenju mjerodavnih odredaba ZJN-a. U obrazloženju rješenja tuženik je iznio detaljne i argumentirane razloge zbog kojih je ocijenio da tužitelj nije dokazao da su okolnosti na koje se poziva valjana osnova za poništenje predmetnog postupka javne nabave, pozivajući se na mjerodavne odredbe dokumentacije o nabavi (točka 8., točka 43. točka 2.3.13. Priloga 6.1.), čiji sadržaj citira, te spisu priloženu dokumentaciju. Pri tome je razvidno da je tuženik uzeo u obzir dokaze odnosno dokumentaciju, kao i propise te izmjenu propisa na kojima je tužitelj temeljio svoju odluku, te je ocijenio sve razloge za poništenje postupka javne nabave, koje tužitelj ponovno iznosi u tužbi.

13. Sud prihvaća stajalište tuženika prema kojem moguće, buduće izmjene relevantnih propisa ne mogu biti podloga za zaključak da bi iste dovele do bitno drugačije dokumentacije o nabavi, s obzirom da doseg eventualnih promjena nije poznat, te imajući u vidu da je dokumentacijom o nabavi omogućena izmjena ugovora i okvirnog sporazuma u slučaju nastanka promjena u organizaciji ili poslovnim procesima naručitelja, promjena u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova i drugih sličnih objektivnih okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi, kao i činjenicu da ugovor o javnoj nabavi koji se sklapa na temelju okvirnog sporazuma, može sadržavati osim izvornih i preciznije definirane uvjete te druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma (točka 8. i točka 43. DON-a). Stoga tuženik, s obzirom na mogućnost prilagodbe predmeta nabave i izmjene uvjeta vezanih uz izvršenje, pravilno navodi da se izmjena zakonske regulative, čiji opseg i značaj u trenutku donošenja odluke o poništenju nije izvjestan, ne može smatrati opravdanim razlogom za poništenje postupka u smislu članka 298. ZJN-a odnosno iz istih se ne može sa sigurnošću utvrditi da navedene promjene zakonskog uređenja imaju za posljedicu potrebu značajne izmjene tehničkih specifikacija, a koje nisu moguće u okviru postojećih odredbi DON-a. Slijedom iznesenog niti pozivanje tužitelja na zabranu pregovaranja u vezi predmeta nabave sukladno članku 293. stavku 2. ZJN-a u fazi izvršenja ugovora kroz izmjene ugovora ili okvirnog sporazuma, nije od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari.

14. Nadalje, iz podataka spisa i navoda samog tužitelja ne proizlazi da je u postupku koji je prethodio donošenju odluke o poništenju postupka javne nabave nesporno utvrđeno da za izvršenje ugovora nisu osigurana potrebna financijska sredstva. Naime, iz obrazloženja odluke tužitelja razvidno je da on nema saznanja jesu li ta sredstva osigurana ili ne, te da nije dobio potrebne informacije o nastavku postupka od nadležnog Ministarstva uprave RH odnosno SDURDD-a, u čije ime on provodi postupak javne nabave i koja tijela su odgovorna za osiguranje sredstava, niti je pribavio odnosno ne raspolaže podatkom da li je prije donošenja odluke o poništenju zatražena suglasnost ministra financija u smislu točke VII. Odluke Vlade Republike Hrvatske od 2. travnja 2020., imajući u vidu da se radi o provedbi projekta sufinanciranog bespovratnim sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj kroz operativni program Konkurentnost i kohezija. S obzirom da prema navedenoj odredbi obveznici, iznimno od točke VI. te Odluke, mogu nastaviti provoditi postupak javne nabave ako za to postoji opravdani i obrazloženi razlog, u kojem je slučaju prije donošenja odluke o odabiru za postupke u tijeku, potrebno dobiti prethodnu suglasnost ministra financija, tužitelj se za sada neosnovano poziva na navedenu Odluku kao opravdani razlog za poništenje predmetnog postupka javne nabave. Također, suprotno navodima tužitelja, sama činjenica što iz Državnog proračuna za 2020. godinu nije vidljivo jesu li osigurana financijska sredstva za sklapanje ugovora kroz okvirni

sporazum za projekt uspostave Centra dijeljenih usluga odnosno da iz plana nabave Ministarstva uprave i SDURDD-a (za 2020. i 2021. godinu) nije vidljivo da je predmetna nabava predviđena, nije dokaz o nepostojanju financijskih sredstava. Ovo pogotovo imajući u vidu dopis Ministarstva financija od 2. studenog 2020., prema kojem su za provedbu ovog projekta korisniku Ministarstvu uprave odnosno SDURDD-u odobrena bespovratna sredstva Europske unije te se njihovo trošenje u Državnom proračunu planira sukladno gotovinskom načelu, dakle u godini u kojoj se uistinu očekuje plaćanje, a u slučaju da u pojedinoj godini dođe do odstupanja između predviđenih i stvarno potrebnih sredstava Zakonom o proračunu dana je fleksibilnost kod izvršavanja te plaćanje dospjelih obveza neće biti ni na koji način ugroženo.

15. S obzirom na navedeno, te imajući u vidu i odredbe članka 314. do 321. ZJN-a, na koje se tuženik u odgovoru na tužbu poziva, prema kojima je predviđena mogućnost izmjene ugovora i u situaciji kada su u pitanju izmjene tehničkih specifikacija te je dozvoljena realizacija ugovora s izmijenjenim tehničkim karakteristikama u odnosu na one propisane dokumentacijom o nabavi, a obveza provedbe novog postupka javne nabave propisana je samo u slučaju značajnih izmjena ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja (članak 314. stavak 2. ZJN), tuženik je pravilno utvrdio da u konkretnom slučaju u žalbenom postupku niti u tužbi tužitelj nije dokazao da se u konkretnom slučaju radi o takovim značajnim izmjenama u smislu zakona koji opravdavaju poništenje postupka javne nabave.

16. Stoga je tuženik pravilno utvrdio da postupak koji je prethodio donošenju odluke o poništenju postupka javne nabave nije zakonito proveden, te da okolnosti na koje se tužitelj u navedenoj odluci poziva, a koje su nastupile nakon pregleda i ocjene ponuda, ne predstavljaju okolnosti iz članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN-a zbog kojih je javni naručitelj obavezan poništiti postupak javne nabave. Stoga je osporenim rješenjem donesenim u granicama zakonom propisanih ovlasti, sukladno članku 425. stavku 1. točki 4. ZJN-a tuženik osnovano predmet vratio tužitelju na ponovno postupanje.

17. Kako navodi tužbe nisu osnovani niti od utjecaja na drukčije rješenje predmetne upravne stvari, na temelju članka 57. stavka 1. ZUS-a odlučeno je kao u točki I. izreke.

18. S obzirom da tužitelj nije uspio u sporu, zahtjev za naknadu troškova upravnog spora odbijen je na temelju članka 79. stavka 4. ZUS-a (točka II. izreke).

U Zagrebu 21. rujna 2021.

Predsjednica vijeća
Gordana Marušić-Babić, v.r.

Za točnost otpravka - ovlaštteni službenik



Tanja Nemčić