



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

KLASA: UP/II-034-02/22-01/458

URBROJ: 354-02/2-22-8

Zagreb, 6. rujna 2022.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članica: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Karmele Dešković i Danijele Antolković, članica u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, OIB: 45392055435, Algebra d.o.o., Zagreb, OIB: 24919984448, Atos IT Solutions and Services d.o.o., Zagreb, OIB: 78920611325 i Laus CC d.o.o., Dubrovnik, OIB: 59806315787, na odluku o poništenju za grupu 2 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 2, KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-22-448 od 27. lipnja 2022., 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, Algebra d.o.o., Zagreb, Atos IT Solutions and Services d.o.o., Zagreb i Laus CC d.o.o., Dubrovnik, troškove žalbenog postupka u iznosu od 20.000,00 kuna/2.654,46 eura¹.

¹ Prema fiksnom tečaju 7,53450 kuna za 1 euro.

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 2 je dostavljena jedna ponuda, ovdje žalitelja, koja ponuda je zapisnikom o pregledu i ocjeni ponuda naručitelja od 30. listopada 2019. ocijenjena valjanom. Naručitelj je nakon toga, 31. svibnja 2021. donio odluku o poništenju KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-21-397 od 31. svibnja 2021., kojom je poništio postupak javne nabave za grupu 2. Na navedenu odluku o poništenju žalbu je izjavila zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, Algebra d.o.o., Zagreb, Atos IT Solutions and Services d.o.o., Zagreb i Laus CC d.o.o., Dubrovnik. Postupajući po navedenoj žalbi ovo tijelo je rješenjem KLASA: UP/II-034-02/21-01/543, URBROJ: 354-01/21-9 od 21. lipnja 2021. poništilo predmetnu odluku o poništenju te je predmet vratilo naručitelju na ponovno postupanje.

Naručitelj je nakon toga donio novu odluku o poništenju KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-22-448 od 27. lipnja 2022. Navedena odluka o poništenju objavljena je u EOJN RH 27. lipnja 2022.

Na navedenu odluku o poništenju urednu je žalbu 6. srpnja 2022. izjavila zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, Algebra d.o.o., Zagreb, Atos IT Solutions and Services d.o.o., Zagreb i Laus CC d.o.o., Dubrovnik, putem sustava e-Žalba.

Žalitelj u žalbi, u bitnom, osporava razlog poništenja te predlaže da se poništi odluka o poništenju. 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, odluka o poništenju postupka te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj prvu odluku o poništenju, koja je poništena odlukom Državne komisije i što je potvrđeno presudom Visokog upravnog suda, između ostalog, donio i zbog navodno spornog broja korisnika aplikativnog rješenja –

Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu. Naveo je da je tehničkom specifikacijom za grupu 2 određeno kako sustav treba obuhvatiti državna tijela i institucije javnih službi (proračunske korisnike I, II i III razine organizacijske klasifikacije), i to do 300 proračunskih korisnika, što je potrebno revidirati radi dobivanja jasne slike stvarno potrebnih korisnika, tako da novo informatičko rješenje bude namijenjeno proračunskim korisnicima koji nisu razvili svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima. Naručitelj je odlukom ponovno poništio postupak javne nabave za grupu 2. iz gore navedenog razloga, ali sada na podlozi nalaza i mišljenja vještaka (stručnjaka) prof.dr.sc. Miroslava Bače te uz obrazloženje da je temeljem Pojašnjenja Ministarstva financija (Pojašnjenje financiranja za projekt Uspostave Centra dijeljenih usluga, od 2. studenog 2020. godine), dokumenta „Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020-2024.“ i dopisa Središnjeg ureda za razvoj digitalnog društva (Suglasnost sukladno članku 15. Uvjeta korištenja dijeljenih usluga CDU-a, od 21. prosinca 2021. godine) razvidno da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi nego samo manji dio njih, zbog čega je nužno raspisati natječajnu dokumentaciju temeljem realnih podataka i potreba kako ne bi došlo do višestruke preplate i dupliciranja projektnih aktivnosti. Određivanjem realnog broja krajnjih korisnika financijski trošak se smanjuje nekoliko desetaka puta kao i broj potrebnih radnih sati vezanih za rad na korisnicima tih licenci za barem pet puta, što sve zajedno predstavlja okolnosti koje su postale poznate, a zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Žalitelj smatra da je cjelokupna naručiteljeva teza o potrebi raspisivanja nove natječajne dokumentacije na temelju realnih podataka i potreba, jer da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi nego samo ona koja nisu razvila svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima, pogrešna već zbog činjenice što postoji zakonodavni okvir koji je donesen upravo radi predmeta nabave, odnosno u svrhu uspostave Centra dijeljenih usluga. Projekt uspostave Centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), kao cjelina, se temelji na Uredbi o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (Narodne novine, broj 60/17; dalje u tekstu: Uredba), koju je Vlada Republike Hrvatske donijela na temelju članka 4. stavka 2., članka 7. stavka 5. i članka 16. stavka 6. Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturu (Narodne novine, broj 92/14). Žalitelj ukazuje na to da Uredba u članku 1. stavku 4. utvrđuje uspostavu, financiranje i vlasništvo, upravljanje i razvoj, obveze i uvjete korištenja Centra dijeljenih usluga (CDU), kojeg u članku 2. stavku 1. točki 1. definira kao organizacijsko-poslovni model pružanja dijeljenih usluga tijelima javnog sektora i drugim korisnicima koji se sastoji od normativnog okvira i upravljačke strukture sukladno Uredbi i aktima donesenim na temelju Uredbe te usluga zajedničkih poslovnih rješenja i zajedničkih usluga informacijsko komunikacijske tehnologije (u daljnjem tekstu: IKT), a njegova uspostava, dogradnja, održavanje i upravljanje je u nadležnosti središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove e-Hrvatske kojem u obavljanju ove nadležnosti određenu i ugovorenu podršku pružaju pružatelji usluga. Člankom 3. stavkom 1. Uredbe je propisano da je cilj uspostave CDU-a objedinjavanje i racionalizacija državne informacijske infrastrukture te ujednačavanje postupanja tijela javnog sektora i pružanje dijeljenih usluga tijelima javnog sektora. Člankom 4. stavkom 8. Uredbe je propisano da se CDU neće temeljiti na razvoju softverskih rješenja već će se prvenstveno nabavljati rješenja dostupna na tržištu uz potrebne prilagodbe i nadogradnje. Člankom 9. Uredbe je propisano koje će usluge CDU minimalno osigurati. Pa je tako točkom 5. citiranog članka propisano da

će CDU osigurati poslovne usluge programskih rješenja (SaaS), u koje spadaju i usluge programske podrške upravljačkog i troškovnog računovodstva i javne nabave (predmet nabave za grupu 2.). Člankom 10. Uredbe je propisano da su usluge CDU-a obvezna koristiti sva tijela javnog sektora u skladu s člankom 7. Uredbe. Iz svega navedenog proizlazi da su predmet nabave, jednom kad se uspostavi, obvezna koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi, i to neovisno o tome jesu li u međuvremenu razvila svoje informacijske sustave. To stoga što se CDU ne temelji na razvoju takvih softverskih rješenja već nabavi rješenja dostupnih na tržištu uz potrebne prilagodbe i nadogradnje. Uredba je stupila na snagu dana 1. srpnja 2017. te od tada niti jednom nije mijenjana ili dopunjavana, kamoli stavljena van snage. Da je Uredba zakonodavni okvir u vezi s predmetom nabave proizlazi i iz dokumentacije o nabavi u kojoj piše: „Sukladno Zakonu o državnoj informacijskoj infrastrukturi (NN 92/2014), Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu (NN 60/2017) – (u daljnjem tekstu: Uredba)... Uredbom su utvrđeni standardi za uspostavu Centra dijeljenih usluga (u daljnjem tekstu: CDU) s ciljem objedinjavanja državne informacijske infrastrukture te ujednačavanje postupanja tijela javnog sektora. Obveza CDU-a je objединiti državnu informacijsku infrastrukturu na načelima modela dijeljenih usluga te uspostaviti usluge korištenja istih programskih rješenja za horizontalne poslovne procese (Software as a Service), usluge korištenja zajedničke komunikacijsko-računalne infrastrukture (Infrastructure as a Service i Platform as a Service) za potrebe tijela javnog sektora te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu.“ Stoga žalitelj zaključuje da nije potrebno raspisivati novu natječajnu dokumentaciju niti utvrđivati stvaran broj proračunskih korisnika. Žalitelj smatra da je taj broj od stupanja na snagu Uredbe nespornan, jer će u konačnici sva tijela javnog sektora (svi proračunski korisnici) biti obvezni koristiti sve usluge CDU-a.

Što se tiče dokumenata na koje se naručitelj poziva u odluci, žalitelj ukazuje na to da su Pojašnjenje Ministarstva financija i „Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020-2024.“ dokumenti nastali puno prije prve odluke o poništenju. Naručitelj se u odluci o poništenju posebice pozvao na „Strategiju unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020-2024.“, tvrdeći da je njezino donošenje imalo za posljedicu preklapanje funkcionalnosti i potrebu izmjene funkcionalne specifikacije za predmet nabave. Taj argument, i sve preostale, smatra žalitelj, su svojim odlukama otklonili i DKOM i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, uz obrazloženje da je Pojašnjenjem Ministarstva financija odgovoreno da plaćanje dospjelih obveza neće biti ni na koji način ugroženo. Žalitelj ističe da sada taj isti dopis naručitelj koristi kao argument za poništenje jer da iz njega proizlazi kako aplikativno rješenje koje je predmet nabave neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi. A što se tiče dopisa Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (dalje u tekstu: SDURDD) od 21. prosinca 2021. kojeg je uputio Zavodu za informatiku Osijek (dalje u tekstu: Zavod) valja istaknuti sljedeće. U navedenom dopisu se spominje Ugovor o pružanju dijeljenih usluga CDU-a i Uvjeti korištenja dijeljenih usluga CDU-a, pri čemu nije jasno o kakvim ugovorima se radi. To posebice pored činjenice da Centar dijeljenih usluga (CDU) uopće nije uspostavljen. A nije uspostavljen jer naručitelj za grupu 1. i grupu 2. nije donio odluku o odabiru i s odabranim ponuditeljem sklopio ugovor o javnoj nabavi/okvirni sporazum. Iz zadnje rečenice navedenog dopisa proizlazi da se suglasnost koju SDURDD daje Zavodu zapravo odnosi na korištenje infrastrukture CDU-a (preostale grupe predmetnog postupka javne nabave), ali uz uvjet da Zavod ne smije korisnicima usluga razvijenih na infrastrukturi CDU-a naplaćivati i infrastrukturu CDU-a na kojoj su te usluge udomljene. Zbog svega

navedenog, dopis SDURDD-a od 21. prosinca 2021. nema nikakvu dokaznu vrijednost, kamoli bi se na njemu mogla temeljiti osporavana odluka. Poslovni odnos između SDURRD-a i Zavoda, koji nije sudionik predmetnog postupka niti potpisnik Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte financirane iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014 – 20202 – Uspostava Centra dijeljenih usluga KK.02.2.1.02.0001., je za osporavanu Odluku pravno irelevantan. Tako ni usluge koje bi Zavod razvio i nudio na tržištu ili jedinicama lokalne i područne samouprave nemaju niti mogu imati veze s predmetom nabave grupe 2.

Što se tiče nalaza i mišljenja stručnjaka kojeg je angažirao naručitelj, žalitelj podsjeća da je naručitelj protiv rješenja Državne komisije kojim je poništio njegovu prvu odluku o poništenju pokrenuo upravni spor. U tom postupku je naručitelj, tamo tužitelj, sukladno članku 34. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 – u daljnjem tekstu: ZUS) bio dužan već u tužbi iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoj zahtjev i predložiti dokaze za njegovo utvrđivanje, dok mu je člankom 40. ZUS-a dana mogućnost da proširi tužbeni zahtjev, time i iznosi nove činjenice, sve do donošenja odluke suda. Drugim riječima, kad se već odlučio pokrenuti upravni spor, naručitelj je bio dužan stručnjaka, na podlozi čijeg nalaza i mišljenja je i donio odluku, angažirati prije pokretanja tog spora te njegov nalaz i mišljenje dostaviti uz tužbu, odnosno najkasnije do donošenja odluke u upravnom sporu. Sve to sukladno cit. odredbama ZUS-a. Po mišljenju žalitelja, naručitelj je navedenog stručnjaka bio dužan angažirati još i ranije, tj. prije donošenja prve odluke o poništenju te na njegovom nalazu i mišljenju eventualno temeljiti prvotnu odluku o poništenju. To stoga što postupovna pravila iz Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/09, 110/21), koji se supsidijarno primjenjuje i na postupak javne nabave (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III/268/1998 od 2. studenoga 2000.), koja uređuju pitanje upotrebe novih činjenica i novih dokaza se jednako primjenjuju na sve sudionike upravnog postupka. U suprotnom, kad bi se nalaz i mišljenje stručnjaka, kojeg je naručitelj angažirao tek nakon što mu je poništena prva odluka o poništenju te nakon što je odbijen s upravnom tužbom, smatrao novom okolnošću, tj. dokazom na temelju kojeg je mogao poništiti postupak javne nabave za grupu 2, to bi značilo da je naručitelj stručnjaka mogao angažirati bilo kad. I u tom slučaju bi se njegov nalaz i mišljenje isto tako mogao smatrati novom okolnošću. Takvo shvaćanje što se ima smatrati novom okolnošću, tj. novim dokazom, o kojem ovisi daljnji tijek i ishod postupka javne nabave je pravno neprihvatljivo, protivno načelima javne nabave i dovelo bi do krajnje nesigurnosti za sve druge sudionike u postupcima javne nabave. S obzirom da je, dakle, Naručitelj propustio angažirati stručnjaka radi izrade nalaza i mišljenja prije donošenja prve odluke o poništenju, a to nije učinio ni prije podnošenja tužbe te do donošenja presude u upravnom sporu, žalitelj smatra da je time izgubio pravo nalaz i mišljenje stručnjaka koristiti kao dokaz na temelju kojeg je mogao ponovno (iz istih razloga zbog kojih ga je poništio i prvi put) poništiti postupak javne nabave za grupu 2.

Žalitelj dalje navodi da je nalaz i mišljenje stručnjaka, na kojem se temelji osporavana odluka, problematičan zbog samog zadatka koji je naručitelj dao stručnjaku. Naručitelj je stručnjaku dao tri pojedinačna zadatka, od kojih je prvi utvrditi da li bi smanjenje s neograničenog broja poslužiteljskih licenci na određeni broj poslužiteljskih licenci za okvirno 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca imalo utjecaj na procijenjenu vrijednost grupe 2. i trošak ponuda. S tim u vezi valja reći da je predmet nabave samo jedna poslužiteljska koja obuhvaća pravo postavke i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu, a na infrastrukturi stjecatelja licence na neograničenom broju poslužitelja isključivo u

cilju pružanja usluge državnim tijelima i institucijama javnih službi. Dakle, predmet nabave je poslužiteljska licenca koja naručitelja ovlašćuje na korištenje sustava kako je definiran funkcionalnim zahtjevima u dokumentaciji o nabavi i koja ga ovlašćuje na instalaciju sustava na neograničenom broju poslužitelja (servera). Dodatno pojašnjenje se nalazi u dokumentaciji o nabavi na stranici 13. Priloga 6.2.2. ispravak, poglavlju 2.3.1. koje glasi:

„Poslužiteljska licenca uključuje pravo korištenja svih funkcionalnih zahtjeva iz Dokumentacije o nabavi (u daljnjem tekstu DON) tablica 1. - tablica 5. funkcionalnih zahtjeva poglavlja 4, kao i svih eventualnih prilagodbi u sklopu ovog postupka odnosno u roku implementacije.

Ponuditelj isporučuje licencu Naručitelju u roku od 15 dana od dana potpisa Ugovora.

Stjecanjem poslužiteljske licence Naručitelj stječe neograničeno pravo postavljanja stanara (državna tijela i institucije javnih službi) kroz kupnju dodatnih pristupnih stanarskih licenci.“.

Pored te, poslužiteljske licence za davatelja usluga (Service License for Service Provider), predmet nabave su i pristupne stanarske licence (Tenant Access License), s neograničenim rokom i neograničenim brojem njihovih krajnjih korisnika. Iz svega navedenog proizlazi da je prvi zadatak stručnjaku pogrešno postavljen, odnosno da sam naručitelj ne zna što je točno predmet nabave. Druga dva zadatka su bila utvrditi na koji način se određuju cijene u slučaju nabavljanja neograničenog broja poslužiteljskih licenci i unaprijed određenog broja poslužiteljskih licenci te izraziti u postotku u odnosu na procijenjenu vrijednost grupe 2. koliko bi procijenjena vrijednost te grupe bila niža da je naručitelj cijenu poslužiteljske licence odredio za određeni okvirni broj poslužitelja za 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca. Vještak na drugo postavljeno pitanje nije uopće odgovorio, dok je na prvo i treće pitanje odgovorio tvrdnjom da se smanjenjem s neograničenog broja licenci na konačan broj od njih 300, financijski trošak smanjuje za nekoliko desetaka puta, a potreban broj radnih sati vezanih za rad na korisnicima tih licenci za barem pet puta. Nekoliko desetaka puta, odnosno barem pet puta, nisu vrijednosti izražene u postotku, kao što je to tražio naručitelj, niti predstavlja obrazloženu i ozbiljnu procjenu smanjenja financijskog troška i potrebnih radnih sati.

Što se tiče eventualnog smanjenja broja korisnika aplikativnog rješenja žalitelj upućuje i na rješenje Državne komisije u prethodnom žalbenom postupku, u kojem je navedeno da je naručitelj već dokumentacijom o nabavi predvidio da količine tijekom tri godine, na koje vrijeme se sklapa okvirni sporazum, mogu biti veće ili manje od onih koje su određene troškovnikom, zbog čega to ne predstavlja okolnost zbog koje bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi. Nadalje, žalitelj ukazuje na Dokumentaciju o nabavi – 2. Ispravak, točku 8. Količina predmeta nabave, odlomak 4., koji glasi: „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.“ Dakle, samom dokumentacijom o nabavi je predviđen scenarij za slučaj naknadno promijenjenih okolnosti, tako i smanjenja broja korisnika, a taj nije poništenje postupka javne nabave već izmjena ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma. U osporavanoj odluci, tako i u nalazu i mišljenju stručnjaka, se spominje veza i preklapanje između predmeta nabave i FMIS SDR-a (Financial Management Information System Gateway sustav

središnje državne riznice). Naručitelj konstanto provlači tezu da je jedan veći dio korisnika integriran u navedeni sustav te da je potrebno integrirati samo korisnike koji do sada nisu načinili svoj sustav što u znatnoj mjeri smanjuje obujam projekta. Tim više jer je pristup sustavu FMIS SDR limitiran. Naručitelj navodi i da će se raditi na integraciji postojećih informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice, čime se dolazi u situaciju dvostrukog financiranja iste aktivnosti, odnosno, moglo bi se dogoditi da Republika Hrvatska iz proračunskih sredstava samostalno financira razvoj sustava državne riznice i isto to da financira EU kroz projektne aktivnosti. Žalitelj smatra da je naručitelj na navedeni način još jedanput pokazao da u potpunosti ignorira zakonodavni okvir koji je donesen upravo u svrhu provedbe predmetnog postupka javne nabave, odnosno uspostave Centra dijeljenih usluga (CDU-a), a da možda čak s istim nije upoznat. Žalitelj u odnosu na navedeno dodaje da je zakonodavni okvir puno širi od tematike državne riznice i podsjeća da je sam sustav koji je predmet nabave za grupu 2. puno širi od sustava državne riznice. Znači, predmet nabave za grupu 2 nije sustav državne riznice nego je predmet nabave sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo, koji u sebi sadrži podršku za upravljanje proračunom, javnom nabavom, ulaznim računima i nalogima za plaćanje. I još konkretnije, predmet nabave je cjelokupan sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu, kao cjelovito aplikativno rješenje za podršku u radu i upravljanju proračunom, javnom nabavom, ulaznim računima i nalogima za plaćanje, a sve kako je opisano u poglavlju 2.2. Priloga 6.2. Taj sustav treba obuhvatiti državna tijela i institucije javnih službi (proračunske korisnike I, II i III razine organizacijske klasifikacije) i to u okviru ovog postupka javne nabave do 300 proračunskih korisnika po odabiru naručitelja. Nadalje, predmet nabave je 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 državnih tijela i institucija javnih službi. Stoga žalitelj smatra da je pogrešna naručiteljeva tvrdnja da se sustavi FMIS državne riznice i sustav koji se nabavlja u okviru grupe 2. preklapaju, odnosno da su u velikoj mjeri jednaki pa će doći do preklapanja projektnih aktivnosti i dvostrukog financiranja razvoja sustava državne riznice iz EU fondova i proračunskih sredstava. Svemu navedenom treba dodati i da predmet nabave obuhvaća brojne module i poslovne procese koji uključuju 707 funkcionalnih zahtjeva. Žalitelj smatra da je jedina poveznica ovako definiranog informacijskog sustava s državnom riznicom stavka troškovnika „Integracija Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu sa FMIS sustavom državne riznice i financijskim računovodstvom (glavnom knjigom) u okviru poslužiteljske licence“ i poglavlje 2.3.6. Priloga 6.2. DON-a. U navedenom poglavlju definiraju se smjerovi razmjena podataka između ova dva informacijska sustava. Žalitelj ovdje postavlja pitanje, ako se radi o istome sustavu, zašto je naručitelj stavio stavku troškovnika koja upućuje na to da je potrebno izvršiti integraciju i razmjenu podataka između dva različita informacijska sustava? Žalitelj nadalje ukazuje na to da je dokumentacijom o nabavi za samu integraciju predviđeno 600 čovjek/sati, za što je žalitelj u ponudi iskazao cijenu od 240.000,00 HRK bez PDV-a što u odnosu na procijenjenu vrijednost od 45.400.000,00 HRK bez PDV-a, iznosi 0,528% vrijednosti cijelog projekta. Samim time žalitelj tvrdi da je pogrešno naručiteljevo upućivanje na „Strategiju unaprjeđenja i modernizacije sustava državne riznice 2020–2024“. Pogotovo jer navedena strategija nije propis nego dokument koji se tiče jedne ustrojstvene jedinice Ministarstva financija Republike Hrvatske. Čak i kad ne bi postojao zakonodavni okvir koji je donesen upravo u svrhu uspostave Centra dijeljenih usluga, a postoji, te čak i kad bi bila točna tvrdnja naručitelja o vezi i

preklapanju između predmeta nabave i FMIS SDR-a, a nije točna, žalitelj smatra da bi i dalje bila pogrešna njegova tvrdnja o potrebi izmjene tehničke specifikacije s obzirom na to da je veći dio korisnika integriran te kako je potrebno integrirati samo korisnike koji do sada nisu načinili svoj sustav. Prema podacima iz registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika, žalitelj navodi da je broj proračunskih korisnika državnog proračuna 613 (Tablica 2.), dok je broj proračunskih korisnika JLP(R)S 3189 (Tablica 1.). Proračunski korisnici proračuna su, po jedinicama područne (regionalne) samouprave, uključujući Grad Zagreb kao posebnu cjelinu, raspoređeni kako slijedi: GRAD ZAGREB-331 proračunski korisnik; MEĐIMURSKA ŽUPANIJA-104 proračunska korisnika; DUBROVAČKO-NERETVANSKA ŽUPANIJA-142 proračunska korisnika; ISTARSKA ŽUPANIJA-199 proračunskih korisnika; SPLITSKO-DALMATINSKA ŽUPANIJA-328 proračunskih korisnika; VUKOVARSKO-SRIJEMSKA ŽUPANIJA-163 proračunska korisnika; ŠIBENSKO-KNINSKA ŽUPANIJA-108 proračunskih korisnika; OSJEČKO-BARANJSKA ŽUPANIJA-205 proračunskih korisnika; ZADARSKA ŽUPANIJA-167 proračunskih korisnika; BRODSKO-POSAVSKA ŽUPANIJA-104 proračunska korisnika; POŽEŠKO-SLAVONSKA ŽUPANIJA – 66 proračunskih korisnika; VIROVITIČKO-PODRAVSKA ŽUPANIJA – 78 proračunskih korisnika; LIČKO-SENJSKA ŽUPANIJA-79 proračunskih korisnika; PRIMORSKO-GORANSKA ŽUPANIJA-220 proračunski korisnik; BJELOVARSKO-BILOGORSKA ŽUPANIJA-112 proračunskih korisnika; KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA ŽUPANIJA-101 proračunski korisnik; VARAŽDINSKA ŽUPANIJA-129 proračunskih korisnika; KARLOVAČKA ŽUPANIJA-114 proračunskih korisnika; SISAČKO-MOSLAVAČKA ŽUPANIJA-140 proračunskih korisnika; KRAPINSKO-ZAGORSKA ŽUPANIJA-133 proračunska korisnika; ZAGREBAČKA ŽUPANIJA-166 proračunskih korisnika. Kada se ukupan broj korisnika državnog proračuna navedenih u Pojašnjenju Ministarstva financija Republike Hrvatske od 2. studenog 2020. (33 ih je integrirano, od čega 18 prve razine organizacijske klasifikacije, 5 druge razine organizacijske klasifikacije i 10 treće razine organizacijske klasifikacije), podijeli sa sveukupnim brojem proračunskih korisnika državnog proračuna (613) proizlazi da je riječ o 5,3 % od sveukupnog broja svih proračunskih korisnika državnog proračuna. Kada se ukupan broj proračunskih korisnika JLP(R)S iz priloga dopisa SDURDD-a od 21. prosinca 2021. (njih 216 koriste aplikaciju Riznica Zavoda), podijeli sa sveukupnim proračunskih korisnika JLP(R)S (3189) proizlazi da je riječ o 6,7% od sveukupnog broja proračunskih korisnika JLP(R)S. S obzirom na do sada integrirane korisnike te broj predviđenih sati za Integraciju Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu sa FMIS sustavom državne riznice i financijskim računovodstvom (glavnom knjigom) u okviru poslužiteljske licence i za koju je predviđeno 600 čovjek/sat jedinica, prihvatljiva je razmjerna korekcija za 6% predviđenih čovjek/sat jedinica. S tim u vezi je također važno napomenuti da je ukupan broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi 233 955. Treba dodati i da je, a s obzirom da članak 10. Uredbe propisuje da su usluge CDU-a dužni koristiti svi korisnici državnog proračuna i proračunski korisnici proračuna (tijela javnog sektora), jasno kako 300 proračunskih korisnika po odabiru naručitelja, za koje se u okviru predmetnog postupka javne nabave nabavljaju pristupne stanarske licence, predstavlja tek prvih 300 tijela javnog sektora koji će koristiti usluge CDU-a. Stoga je i potpuno pogrešna teza o potrebi smanjenja sa neograničenog broja licenci na konačan broj od njih 300, kao što je pogrešna i netočna teza da bi si time financijski trošak smanjio nekoliko desetaka puta, uz smanjenje broja potrebnih radnih sati vezano za rad na korisnicima tih licenci za barem pet puta. Smisao predmetnog postupka javne nabave je nabaviti jedinstveni horizontalni informacijski sustav koji će na razini države zamijeniti različite

informacijske sustave koje tijela državne uprave samostalno nabavljaju. Štoviše, to je proklamirano kao jedan od ključnih projekata SDURDD-a („Centar dijeljenih usluga („Državni oblak”) jedan je od ključnih projekata Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva.“) kojim će se spojiti državna informacijska infrastruktura i omogućiti zajedničko korištenje informacijskim i komunikacijskim tehnologijama te istim aplikativnim rješenjima radi njihove racionalizacije. S tim u vezi se žalitelj slaže s konstatacijom Naručitelja da je potrebno provesti horizontalnu analizu potreba sa svrhom utvrđivanja ciljanih korisnika sustava Centra dijeljenih usluga. Međutim, ta analiza nije razlog za poništenje predmetnog postupka javne nabave, već ona treba slijediti poslije potpisivanja ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma. Konačno, prethodnim rješenjem Državne komisije utvrđeno je da se u ovom predmetu radi o javnoj nabavi financiranoj iz sredstava Europskih fondova te da je kao takva podložna nizu kontrola od strane Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije. Istraživanjem tržišta te uzimanja u obzir i potreba krajnjih korisnika, a koje su od utjecaja na cijelu državnu infrastrukturu i svakodnevni rad državnih i javni službi, kreirana je dokumentacija o nabavi koja optimalno zadovoljava sve potrebe, a koja je istovremeno jasna, nedvojbena, razumljiva i ne diskriminirajuća, a koja u konačnici za rezultat ima dobavljanje produkta od posebne državne važnosti. Utvrđeno je i da je dokumentacija o nabavi u ovom postupku javne nabave dostavljena u SAFU (u procesu Provođenja postupka evaluacije, odnosno procjena usklađenosti strateškog projekta s primjenjivim kriterijima dodjele kroz faze postupka dodjele) te je nakon zaprimljenih komentara SAFU-a i doradena.

Žalitelj zaključno navodi da je naručitelj u predmetnom postupku javne nabave već odavno trebao donijeti odluku o odabiru, što prema njegovom mišljenju proizlazi i iz činjenice da je Uprava za trgovinu i politiku javne nabave, kao ovlaštenu tužitelj, zbog iznimnog dugog prekoračenja roka za donošenje odluke u predmetnom postupku javne nabave protiv naručitelja i odgovorne osobe naručitelja pokrenula prekršajni postupak pred Općinskim prekršajnim sudom u Zagrebu zbog počinjenja prekršaja iz članka 443. stavka 2. točke 5. ZJN 2016. O tome je žalitelj, kao inicijator nadzora nad naručiteljem, obaviješten dopisom od 16. svibnja 2022., iz kojeg je vidljivo da je naručitelj odgovornost za ne donošenje odluke o odabiru pokušao prebaciti na MURH (Ministarstvo uprave Republike Hrvatske) jer nije osigurao sredstva za nabavu. S tim u vezi žalitelj podsjeća da je iz obrazloženja odluke vidljivo da je odgovornost za ne donošenje odluke o odabiru pokušao prebaciti i na Ministarstvo financija, tvrdeći da iz njegova Pojašnjenja proizlazi da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi.

Naručitelj u odgovoru na žalbu ukazuje na to da žalitelj pogrešno zaključuje kada navodi da su predmet nabave, jednom kad se uspostavi, obvezna koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi, i to neovisno o tome jesu li u međuvremenu razvila svoje informacijske sustave. Naručitelj smatra da je zaključak žalitelja pogrešan i da podredno stvara duplu financijsku obvezu (ugovaranje i financiranje više istovremeno postojećih sustava).

Naručitelj upućuje na članak 2. stavak 3. Uredbe koji glasi: „obveza CDU-a je objediniti državnu informacijsku infrastrukturu na načelima dijeljenih usluga te operativno uspostaviti tehničku infrastrukturu za korištenje usluge istih programskih rješenja (poslovne usluge programskih rješenja – SaaS), usluge korištenja zajedničke računalno-komunikacijske infrastrukture (IaaS), tehničke usluge (PaaS), usluge smještaja IKT opreme (FaaS) te savjetodavne usluge u primjeni IKT (CaaS) za potrebe tijela javnog sektora.“ Navodi dalje da su pružatelji usluga CDU-a prema spomenutoj

Uredbi, a između ostaloga, Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, Paljetkova 18, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu s matičnim brojem subjekta (MBS) 08051372 i osobnim identifikacijskim brojem (OIB) 02994650199, kao primarni pružatelj usluga CDU- odnosno Naručitelj.

Naručitelj nastavno na navedeno navodi da je spomenutom Uredbom propisano:

- Pružatelji usluga pružaju usluge CDU vlastitim sredstvima i/ili uslugama nabavljenim na tržištu. (čl. 4. st. 3.)
- CDU se neće temeljiti na razvoju softverskih rješenja. U cilju pružanja i implementacije dijeljenih usluga prvenstveno će se nabavljati rješenja dostupna na tržištu uz potrebne prilagodbe i nadogradnje. (čl. 4. st. 8.).
- CDU podržava različita infrastrukturna rješenja temeljena na otvorenim standardima od kojih je barem jedno bazirano na otvorenom kodu. (čl. 8. St. 1.)

Člankom 10. Uredbe nije propisano, kako već žalitelj navodi, da su usluge CDU-a obvezna koristiti sva tijela javnog sektora u skladu s člankom 7. Uredbe., već je propisano sljedeće: „Usluge CDU-a iz članka 9. ove Uredbe obvezna su koristiti sva tijela javnog sektora u skladu s člankom 7. ove Uredbe.“ Stoga navodi da nije jasno kako je žalitelj zaključio da sustav jednom kad se uspostavi, obvezna koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi, i to neovisno o tome jesu li u međuvremenu razvila svoje informacijske sustave, kada je očito kako je propisano isključivo da su tijela dužna koristiti sustav odnosno sustave koji su usklađeni radi brže međusobne komunikacije i interakcije sa građanima, odnosno dužni su koristiti one usluge koje im trebaju ili koje nemaju.

Naručitelj dalje navodi da je iz dopisa Ministarstva financija, dopisa Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva i iz Strategije unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.- 2024., razvidno da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi te se za naručitelja pokazalo nužno raspisati natječajnu dokumentaciju i izmijeniti troškovnik temeljem realnih podataka kako ne bi došlo do višestruke pretplate i dupliciranja projektnih aktivnosti. Sve navedeno naručitelj navodi da je naveo u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda kao razlog za poništenje postupka.

Također, naručitelj ukazuje na to da Uredba u članku 4. stavku 8. određuje da se CDU neće temeljiti na razvoju softverskih rješenja. U cilju pružanja i implementacije dijeljenih usluga prvenstveno će se nabavljati rješenja dostupna na tržištu uz potrebne prilagodbe i nadogradnje, što bi značilo da pružatelj usluga može ponuditi više rješenja, a ne kako je žalitelj pogrešno naveo – da su sva tijela dužna koristiti samo jedno rješenje, primjerice ako korisnik ima svoje rješenje koje je već interoperabilno u ovom slučaju s Ministarstvom financija, koristit će na primjer samo infrastrukturu, a ne programska rješenja sukladno dopisu Ministarstva financija.

Kriterij u ovom postupku javne nabave je bila ekonomski najpovoljnija ponuda, od čega je maksimalan broj bodova za kriterij cijene iznosio 65%.

Naručitelj navodi da je određivanje dimenzije/veličine Poslužiteljske licence sustava za upravljačko troškovno računovodstvo i javnu nabavu te određivanje realnog broja krajnjih korisnika po stanarskoj licenci umjesto neograničenog broja korisnika razlog za nužnu izmjenu troškovnika predmetnog postupka, a što je bitan uvjet postupka javne nabave te takva izmjena direktno utječe na konačnu cijenu ponude, čime se utječe i na dobivanje usporedivih ponuda i njihove financijske veličine. Naručitelj zaključuje da se na navedeni način financijski trošak smanjuje nekoliko desetaka puta kao i broj potrebnih radnih sati vezanih za rad sa korisnicima tih licenci

za barem pet puta, što sve zajedno predstavlja okolnosti koje su postale poznate, a zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije zbog kojih je naručitelj sukladno članku 298. stavku 1. točki 2. ZJN 2016 obavezan poništiti postupak javne nabave u odnosu na grupu 2.

Naručitelj navodi da je u dokumentu Ministarstva financija navedeno:

„...Do danas su integrirana 33 proračunska korisnika državnog proračuna, od toga 18 prve razine organizacijske klasifikacije (razdjel), od čega ih je 16 ministarstva, 5 korisnika druge razine organizacijske klasifikacije, od čega su najveći klinički bolnički centri i kliničke bolnice kojim je osnivač Republike Hrvatska. U pripremi je integracija još 4 korisnika druge razine organizacijske klasifikacije. Što se tiče proračunskih korisnika državnog proračuna druge razine organizacijske klasifikacije, skrećemo pozornost da dio istih ima FMIS sustave koje su godinama razvijali. Novo informatičko rješenje treba biti namijenjeno proračunskim korisnicima koji nisu razvili svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima.“

Naručitelj smatra da žalitelj ističe samo dijelove dokumenta za koje smatra da mu idu u prilog, odnosno da je pojašnjenjem Ministarstva financija odgovoreno da plaćanje dospjelih obveza neće biti ni na koji način ugroženo. Žalitelj nije navode o „plaćanju dospjelih obveza“ i izmjene dokumentacije radi promjene bitnih okolnosti (postojanje već razvijenih sustava) doveo u bilo kakvu korelaciju, niti je jasno zašto se Žalitelj poziva na navedenu rečenicu, kada je sukus navedenog dopisa upravo činjenica da je Ministarstvo i samo istaknulo kako CDU sustav neće koristiti apsolutno svi korisnici već samo – oni koji nisu razvili svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima.

Navedeni dopis je po mišljenju naručitelja podloga odnosno tumačenje Ministarstva financija sa svrhom potreba korisnika Državnog proračuna i jedinstvenog sustava Državne riznice zbog kojih je nužna izmjena troškovnika, a koja neposredno utječe na konačnu cijenu ponude i samu dokumentaciju o nabavi.

Naručitelj ističe da postupa s pažnjom dobrog gospodarstvenika te je dužan trošiti racionalno sredstva, planirati kako postići što povoljniju (kriterij najniže cijene), a kvalitetnu (kriterij kvalitete) ponudu, kako je i postupio, dok žalitelj smatra da je jednom rečenicom Ministarstva financija sve otklonjeno, te da su osigurana ne samo sredstva za predmet nabave kako je planirano, već i sva moguća povećanja, a što između ostalog nije niti navedeno kao razlog za poništenje, stoga nije jasno zašto se žalitelj poziva na mogućnost osiguranja sredstava.

Naručitelj citira dijelove dopisa Ministarstva financija sa komentarima 2, 4, 5, 6, 8, 16 i 18 te zaključuje da, s obzirom na to da je u tehničkoj specifikaciji navedeno da će aplikativno rješenje koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi te da se u okviru ovog postupka nabavlja poslužiteljska licenca za davatelja usluga - naručitelja na neograničenom broju poslužitelja i pristupna stanarska licenca na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika, da je iz pojašnjenja Ministarstva financija razvidno da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi (vidi komentar m2, m4, m6) te da je nužno raspisati natječajnu dokumentaciju i izmijeniti troškovnik temeljem realnih podataka kako ne bi došlo do višestruke pretplate i dupliciranja projektnih aktivnosti. Iz navedenog je, navodi dalje naručitelj, razvidno da je dokumentom Ministarstvo financija obavijestilo Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva slijedno je SDURDD obavijestio naručitelja o smanjenju broja planiranih korisnika, upravo da ne bi došlo do preklapanja sustava i višestruke pretplate odnosno financiranja, a ne da je Ministarstvo dalo dozvolu da se iracionalno troše državna financijska sredstva, već upravo suprotno.

U odnosu na navod žalitelja da je pogrešno upućivanje naručitelja na Strategiju unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024. jer da Strategija nije propis nego dokument koji se tiče jedne ustrojstvene jedinice Ministarstva financija, naručitelj ukazuje na to da se upravo u Strategiji na listu 41. navodi se da će se raditi na integraciji postojećih informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice (Ministarstvo financija) čime se dolazi u situaciju dvostrukog financiranja iste aktivnosti, odnosno, da bi se moglo dogoditi da Republika Hrvatska iz proračunskih sredstava samostalno financira razvoj sustava državne riznice i isto to da financira EU kroz projektne aktivnosti. Slijedom navedenog, naručitelj tvrdi da postoji jasna veza između Strategije unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024. i smanjenja broja korisnika usluge CDU-a.

Naručitelj dalje objašnjava da uspostava CDU nije ovisna o jednoj ponudi jednog ponuditelja i o jednoj usluzi CDU-a, odnosno kako je navedeno u Uredbi:

„Pružatelji usluga CDU-a su:

– Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, Paljetkova 18, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu s matičnim brojem subjekta (MBS) 08051372 i osobnim identifikacijskim brojem (OIB) 02994650199, kao primarni pružatelj usluga CDU-a

– Financijska agencija sa sjedištem u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 70, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu s matičnim brojem subjekta (MBS) 080422905 i osobnim identifikacijskim brojem (OIB) 85821130368

– Hrvatska akademska i istraživačka mreža CARNet sa sjedištem u Zagrebu, Josipa Marohnića 5, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu s matičnim brojem subjekta (MBS) 080008627 i osobnim identifikacijskim brojem (OIB) 58101996540

– Agencija za komercijalnu djelatnost d.o.o. sa sjedištem u Zagrebu, Savska cesta 31, upisana u sudski registar Trgovačkog suda u Zagrebu s matičnim brojem subjekta (MBS) 080020427 i osobnim identifikacijskim brojem (OIB) 58843087891.“

Usluge CDU-a (članak 9. Uredbe):

„CDU će osigurati minimalno sljedeće usluge:

1. Usluge smještaja IKT opreme (FaaS)

– usluge smještaja IKT opreme tijela javnog sektora u CDU 2. Infrastrukturne usluge (IaaS)

– usluga virtualnih instanci

– usluga namjenskih poslužitelja

– usluga dugotrajne pohrane podataka (e-Arhiva)

– usluga osiguranja kontinuiteta poslovanja i oporavka pohranjenih podataka (BCM/DR)

– usluga sigurnosne pohrane podataka (backup) 3. Tehničke usluge (PaaS)

– usluga korištenja višestanarskih baza podataka (RDBMS)

– usluga korištenja višestanarskog središnjeg aplikativnog sloja

– usluga korištenja platforme za poslovno izvještavanje (BI)

– usluga korištenja imeničkog direktorija – usluga korištenja elektroničke pošte

– usluge korištenja platforme za digitalnu arhivu (DRMS).

– usluga korištenja platforme za suradnju i komunikaciju djelatnika javnog sektora

– usluga korištenja platforme za e-učenje i ispitnu platformu

– usluga korištenja platforme za kontakti centar i za prijavu problema IKT podršci i njeno rješavanje

– usluga središnjeg upravljanja podacima (C-MDM)

- usluga korištenja platforme za upravljanje procesima
 - SSI (Metaregistar, Government Service Bus)
 - distribuirana arhitektura e-usluga i državnih platformi (e-identifikacije, e-ovlaštenja, epotpis, e-pristojbe i druge)
 - središnji sustav upravljanja korisničkim pravima i identitetima (IAM)
 - središnji portal za pristup službenika dijeljenim uslugama
 - sustav upravljanja distribuiranim bazama podataka (DDBMS)
 - sustav za upravljanje sadržajem središnjeg državnog portala (CMS)
 - Portal otvorenih podataka – središnji sustav nadzora informacijske sigurnosti (SIEM)
4. Poslovne usluge programskih rješenja (SaaS)
- usluge integriranog sustava za upravljanje dokumentima, predmetima, radnim tokovima i arhivom
 - usluge programske podrške upravljačkog i troškovnog računovodstva i javne nabave
 - usluga programske podrške u inspekcijskom nadzoru
 - usluge programske podrške za upravljanje ljudskim potencijalima
5. Savjetodavne usluge u primjeni IKT (CaaS)
- modeliranje poslovnih procesa
 - optimizacija poslovnih procesa
 - implementacija IKT standarda i IKT tehnologija
 - sistemska inženjerska podrška
 - podrška u pripremi tehničke specifikacije za postupke javne nabave za područje IKT.“

Cilj uspostave CDU-a jest objedinjavanje i racionalizacija državne informacijske infrastrukture te ujednačavanje postupanja tijela javnog sektora i pružanje dijeljenih usluga tijelima javnog sektora, dakle nabava jednog sustava ne isključuje mogućnost postojanja drugog sustava, također korisnici CDU-a mogu koristiti sve usluge CDU-a koje su im potrebne, a ne sve navedene, stoga nije jasno što žalitelj misli kada tvrdi da CDU nije uspostavljen. Uspostava CDU ne znači samo ugovaranje grupe 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu, već se radi o puno širem i sveobuhvatnijem poslovnom modelu temeljenom na stvarnim potrebama korisnika.

Isto tako, naručitelj ukazuje na to da nigdje ne navodi da temelji odluku na danom dokumentu, već na činjenici da saznanje o novim okolnostima potreba korisnika Državnog proračuna dolazi do izmjene okolnosti koje zahtijevaju nužnu izmjenom postojećeg troškovnika, jer smanjuju dimenziju poslužiteljske licence i opsega korisnika stanarske licence.

Sastavni dio dopisa Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva je i popis 216 proračunskih korisnika koji već koriste aplikaciju Riznica Zavoda za informatiku Osijek, što je samo jedan u nizu dokaza kojim se potvrđuje smanjeni broj korisnika sustava.

Naručitelj dalje ukazuje na to da žalitelj u jednom navodu ističe kako su sva tijela obvezna koristiti sustav i smanjenje broja korisnika, dok u drugom navodu ističe kako ipak postoje subjekti koji nisu obavezni koristiti zakonom propisani sustav, pri čemu ističe da je dokument Ministarstva financija ipak relevantan jer sadrži rečenicu u vezi osiguranja „dospjelih obveza“ (dospjele obveze ne znače nužno i troškove postupka javne nabave, odnosno plaćanje cijene ponude koju u trenutku dopisa nisu ni postojali jer nisu ugovoreni, a kamoli da su dospjeli), dok sve ostale činjenice iz oba dokumenta, iz kojih je jasno vidljivo smanjenje broja korisnika, smatra nebitnima.

Naručitelj ističe da ima pravo angažirati sudske vještake u svrhu izvođenja novih činjenica, a da ukoliko je žalitelj smatrao da je vještačenje urađeno na način kakvo on smatra nepravilnim, da je isto dužan dokazati neoborivim i jasnim dokazima, a ne zaključivanjem i optuživanjem. Naručitelj ističe da niti u jednom trenutku nije išao na štetu ponuditelja u postupku, već da isključivo slijedi zakonske propise, djeluje u okviru istih i iznad svega, posebnu pažnju posvećuje na racionalno i ekonomično trošenje javnih sredstava.

Naručitelj navodi da žalitelj u svom očitovanju nije ukazao niti na jedan nedostatak, a kamoli manjkavost vještačkog nalaza, naprotiv, da je pokazao elementarno nepoznavanje rada informacijskih sustava kao i njihovo analiziranje te su sve iznesene primjedbe kao i ocjene žalitelja paušalne i bez ikakvog utemeljenja kako stručnog tako i znanstvenog.

Naručitelj ističe da se logika odluke o poništenju temelji na tome da je zbog okolnosti koje su naknadno nastupile došlo do izmjena predmeta nabave, a koje utječu direktno na izmjenu troškovnika te isto tako utječu na krajnji produkt – cijenu ponude. Navodi da bi se izmjenama troškovnika sukladno svemu do sada navedenom otvorila mogućnost dobivanja usporedivih ponuda i znatno drugačijih cijena. Navodi da bi podredno drugačija procijenjena vrijednost o kojoj ovise drugi elementi ponude, rezultirala većim brojem ponuda i tako osigurala usporedivost istih. Sama činjenica da ZJN 2016 omogućava postojanje okvirnih količina, nije i ne može biti razlog za fluktuacije u količinama troškovnika na kojima se temelji ponuda. Naručitelj zaključuje da žalitelj ne razumije distinkciju između zahvata u okvirne količine nakon sklapanja ugovora (legitimne i dozvoljene) i zahvata u količine samog troškovnika prije predaje ponude, odnosno prije početka postupka nabave.

Naručitelj dalje objašnjava da je dokumentacijom o nabavi definiran predmet nabave te je kroz Prilog 6.2.- 2. ispravak definirano:

1. Poslužiteljska licenca

a. Poslužiteljska licenca za davatelja usluga - Naručitelja (Server License for Service Provider) koja obuhvaća pravo postavke i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu a na infrastrukturi Stjecatelja licence na neograničenom broju poslužitelja isključivo u cilju pružanja usluge državnim tijelima i institucijama javnih službi

b. Poslužiteljskom licencom Naručitelj stječe pravo postavke i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi.

c. Dodatne usluge u okviru Poslužiteljske licence koje su potrebne za uspostavu i produkcijski rad Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu.

2. Pristupna stanarska licenca

a. Pristupna stanarska licenca (Tenant Access License) obuhvaća pravo pristupa i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi, na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika.

b. Dodatne usluge u okviru pristupnih stanarskih licenci koje su potrebne za uspostavu i produkcijski rad Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi.

Nadalje opseg i opseg isporuke traženog rješenja definiran je u Prilogu 6.2.-2 ispravak DoN-a. Navedeno rješenje zahtjeva devet uloga (poslovnih rola) sa više korisnika navedenih u točkama 2.3.4. Inicijalna edukacija edukatora i 2.3.5. Daljnja edukacija edukatora. Upravo iz tog razloga je, smatra naručitelj, važno razumjeti koliki je taj broj korisnika po stanarskoj licenci. U dokumentu Ministarstva Financija

navedeno je da su integrirani najveći korisnici Sustava državne riznice njih 33 proračunska korisnika i 4 klinička bolnička centra (npr. KBC Zagreb ima preko 5000 zaposlenih, te za potrebe KBC Zagreb sukladno navedenim ulogama iz Priloga 6.2.-2 drugi ispravak, točke 2.3.4. Inicijalna edukacija edukatora i 2.3.5. Daljnja edukacija edukatora proizlazi potreba za 100 korisnika na jednoj stanarskoj licenci za KBC Zagreb). Navedena razlika predstavlja upravo potrebu izmjene dokumentacije o nabavi i troškovnika, jer više nije potreban toliki broj korisnika po stanarskoj licenci kao što je bilo planirano prije početka projekta. Naručitelj sukladno tome zaključuje da nije samo broj korisnika proračuna ključan za procjenu veličine stanarske licence nego i broj zaposlenih kod korisnika stanarske licence, a što je vidljivo iz publikacije „Statistički prikaz Ministarstva pravosuđa i uprave“, u kojem je vidljivo da je najveći broj zaposlenih upravo u Ministarstvima (korisnici prve razine) koji su već spojeni na sustav Državne riznice i 4 Klinička bolnička centra, te svih zdravstvenih zavoda i pojedinih agencije. Potreba za spajanjem na sustav Državne riznice za samo manje proračunske korisnike sa malim brojem zaposlenih odnosno korisnika po ulogama (poslovnim rolama) 3. i 4. Razine organizacijske klasifikacije Državnog proračuna značajno mijenja broj korisnika po stanarskoj licenci te predstavlja nepotrebn trošak za Državni proračun odnosno za Projekt. Iz dopisa Ministarstva financija vidljivo je kako je jedan veći dio korisnika integriran te kako je potrebno integrirati samo korisnike koji do sada nisu načinili svoj sustav što u znatnoj mjeri smanjuje obujam projekta, kako ne bi došlo do višestruke preplate i dupliciranja projektnih aktivnosti.

Naručitelj u odgovoru na žalbu ipak prihvaća tvrdnju žalitelja da je troškovnik loše postavljen i da je isti potrebno izmijeniti u dijelu u kojem je propisana integracija i razmjena podataka između dva različita informacijska sustava ističući da se radi o nužnoj i bitnoj izmjeni.

Naručitelj zaključno navodi da žalitelj traži od naručitelja da ugovori sustav koji je nepotreban i predimenzioniran jer je u određenim tijelima (bez utjecaja ili znanja Naručitelja) već implementiran što bi dovelo do dvostrukog financiranja, a što bi jedino uzrokovalo štetu naručitelju i državnim financijama, dok za žalitelja ne bi bilo posljedica. Podredno, naručitelj navodi da žalitelj prisiljava, a sve bez dokaza, naručitelja na dvostruko financiranje i to svim mogućim sredstvima (nadzor, žalba, požurnice), nakon čega se poziva na načelo učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava, načelo ekonomičnosti, odnosno postupanje vođeno principom zdravog financijskog upravljanja. Navedena načela se grubo krše upravo gore navedenim postupanjem na koje žalitelj prisiljava naručitelja, ne samo putem žalbe, nego i slanjem požurnica i vršenjem pritiska da se donese odluka o odabiru. Žalitelj uporno navodi kako su sredstva za predmetnu nabavu osigurana, a što nije predmet pobijane Odluke o poništenju već se ista temelji na sasvim drugim razlozima, a koje Žalitelj nije ničim pobio niti dokazao suprotno. Žalitelj odriče pravo naručitelju na ponovni pregled i ocjenu ponuda, sukladno rješenju Državne komisije i presudi Visokog upravnog suda, već upire da se donese odluka o odabiru (njegove ponude), i to putevima prisile (požurnice) i dvostrukom pravnom zaštitom. Naručitelj tvrdi da nije poništio postupak iz istog razloga kao i prije, iako je mogao jer navedeno ničim nije zabranjeno, već je na vidljiv i logičan način dokazao postojanje novih činjenica u postupku, izveo nove, zakonite dokaze i obrazložio postupanje. S druge strane, žalitelj nije ničim dokazao da naručitelj nije u pravu, nije izveo nikakve dokaze osim vlastitog stava koji nikako ne smije biti temelj za odlučivanje u postupku javne nabave, gdje je predmet nabave od strateške važnosti za Republiku Hrvatsku. Naručitelj smatra da nije prihvatljivo da se donese odluka koja bi mogla imati potencijalno veliki financijski rizik višestruke preplate, uslijed gore navedenih razloga. Ukazuje na to da odlukom nije povrijeđeno

niti jedno načelo javne nabave, budući je svojim činjenjem, a s pažnjom dobrog gospodarstvenika, pravilno zaključio te dokazao kako su nove okolnosti direktno utjecale na tehničku specifikaciju i troškovnik i da je takva sada neupotrebljiva, a što je sve samo ne zakonito te u skladu s načelom učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava, načelom ekonomičnosti, odnosno postupanje vođeno principom zdravog financijskog upravljanja.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda ovo tijelo je izvršilo uvid u dokumentaciju postupka.

Opisom predmeta nabave i tehničkom specifikacijom, pod točkom 2.1. propisano je sljedeće. APIS IT kao pružatelj horizontalnih dijeljenih usluga kroz Centar dijeljenih usluga za potrebe državnih tijela i institucija javnih službi ima izazov stvoriti zajedničku infrastrukturu, standarde, okvire i metodologiju kako bi omogućio implementaciju e-usluga i integraciju pratećih službi u poslovanju državnih tijela i institucija javnih službi. Sukladno Strategiji e-Hrvatska 2020, Nacionalnom programu reformi 2018. i Uredbi o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu i Studiji izvedivosti "Uspostave Centra dijeljenih usluga", APIS IT je kao Primarni pružatelj usluga CDU-a zadužen za integraciju i uspostavu Centra Dijeljenih Usluga. APIS IT se u Projektu pojavljuje kao Naručitelj aplikativnog rješenja (Poslovne usluge programskih rješenja - SaaS) koje će koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi. APIS IT će u cilju realizacije Projekta obaviti sve radnje potrebne za pripremu, nabavu i realizaciju Projekta. U fazi operativnog korištenja, APIS IT će kroz CDU osigurati infrastrukturu, tehničke usluge te primjenu objedinjenog sustava za sva državna tijela i institucije javnih službi. Sukladno Uredbi o organizacijskim i tehničkim standardima za povezivanje na državnu informacijsku infrastrukturu, Strategijom e-Hrvatske 2020. kao i Strategijom razvoja javne uprave predviđena je potreba uspostave horizontalnih poslovnih usluga za potrebe državnih tijela i institucija javnih službi. Centar dijeljenih usluga posebnu je pažnju poklonio razvoju horizontalnih poslovnih usluga. Horizontalne poslovne usluge razvijene su na paradigmi oblaka te su kao takve dostupne i primjenjive na sva državna tijela i institucije javnih službi. Sukladno Uredbi horizontalne usluge definirane kao «one e-usluge koje daju jedinstvenu podršku upravljanju poslovnim procesima određenih zakonskim i administrativnim okvirom te pripadajućim procesima i primjenjive su na više tijela javnog sektora». Radi se o jednoobraznim rješenjima koja uz vrlo malu prilagodbu i u kratkom vremenskom roku mogu biti dostupne za korištenje svim državnim tijelima i institucijama javnih službi. U izradi rješenja horizontalnih poslovnih usluga Centar dijeljenih usluga uzeo je u obzir pozitivnu zakonsku regulativu Republike Hrvatske te operativnu primjenu istih u državnim tijelima i institucijama javnih službi. Razvijena Infrastruktura (IaaS) i Platforma (PaaS) Centra dijeljenih usluga osiguravaju siguran, kontinuiran i efikasan pristup aplikacijama i podacima. Za korištenje poslovnih horizontalnih usluga korisnici moraju osigurati samo perifernu opremu (osobna računala, skeneri, printeri, pristup internetskoj mreži). Sve ostalo potrebno za rad horizontalnih poslovnih usluga osigurat će Centar dijeljenih usluga. Uspostava horizontalnih poslovnih usluga usmjerena je na sva državna tijela i institucije javnih službi, a čime se postiže ekonomija obujma i značajna racionalizacija korištenja ljudskih, materijalnih i financijskih resursa.

Točkom 2.2. propisano je da je predmet nabave nabava i uspostava poslovnih usluga programskih rješenja (SAAS) u okviru Centra dijeljenih usluga – Sustav za

upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu (dalje u tekstu „Sustav“) kao cjelovito aplikativno rješenje za podršku u radu i upravljanju:

- proračunom,
- javnom nabavom,
- ulaznim računima i nalogima za plaćanje.

Sustav treba obuhvatiti obuhvati državna tijela i institucije javnih službi (proračunske korisnike I, II i III razine organizacijske klasifikacije) i to do 300 proračunskih korisnika po odabiru Naručitelja u ovom postupku.

Sustav obuhvaća rad sa dokumentima i razmjenu podataka u elektroničkom obliku u području administrativnog poslovanja te kontinuiranu i sustavnu analizu prikupljenih podataka, a sukladno zakonima i ostaloj regulativi važećoj u Republici Hrvatskoj.

Nabavlja se 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 državnih tijela i institucija javnih službi. Sustav mora biti web bazirano rješenje te se isto može primijeniti na sva državna tijela i institucije javnih službi. Rješenje mora biti kompatibilno sa infrastrukturom i platformom koja se razvija kroz Centar dijeljenih usluga.

U okviru ovog postupka nabavlja se:

1. Poslužiteljska licenca

- a. Poslužiteljska licenca za davatelja usluga - Naručitelja (Server License for Service Provider) koja obuhvaća pravo postavke i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu a na infrastrukturi Stjecatelja licence na neograničenom broju poslužitelja isključivo u cilju pružanja usluge državnim tijelima i institucijama javnih službi
- b. Poslužiteljskom licencom Naručitelj stječe pravo postavke i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi.
- c. Dodatne usluge u okviru Poslužiteljske licence koje su potrebne za uspostavu i produkcijski rad Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu.

2. Pristupna stanarska licenca

- a. Pristupna stanarska licenca (Tenant Access License) obuhvaća pravo pristupa i uporabe Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi, na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika.
- b. Dodatne usluge u okviru pristupnih stanarskih licenci koje su potrebne za uspostavu i produkcijski rad Sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu u državnim tijelima i institucijama javnih službi.

Troškovnikom za predmetni grupu nabave određeno je:

1. "Poslužiteljska Licenca za Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu"; komad;1;

8. Pristupna stanarska licenca za Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu; komad; 300;

Rješenjem ovog tijela KLASA: UP/II-034-02/21-01/543, URBROJ: 354-01/21-9 od 21. lipnja 2021. ovo tijelo je utvrdilo sljedeće:

„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 citiranim odredbama 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 2 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 2 osigurana financijska sredstva za izvršenje ugovora. Naručitelj u odgovoru na žalbu i dalje ustraje na tvrdnji da financijska sredstva za grupu 2 nisu osigurana, a da je to vidljivo kroz Odluku o izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. i dopisa Ministarstva uprave od 4. lipnja 2020. Međutim, navedeni dokumenti ne potvrđuju ovakav stav naručitelja, niti je naručitelj na bilo koji način dokazao da financijska sredstva za grupu 2 nisu osigurana pa da bi to bio razlog za poništenje postupka iz članka 298. stavka 1. točke 1. ZJN 2016. 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.

Naručitelj dalje navodi da su nove okolnosti koje predstavljaju razlog poništenja izmjene relevantnih propisa (Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020-2024) koje dovode do potencijalnog preklapanja funkcionalnosti sustava koji se nabavlja sa sustavom za upravljanje financijama državne riznice te nedostatnih informacija o točnom broju i vrsti korisnika sustava. 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.

Iz cjelokupnog žalbenog postupka proizlazi da nije sporno da je uslijed dugotrajnosti postupka nabave došlo do promjena koje bi mogle imati određeni utjecaj na opis predmeta nabave za grupu 2. Žalitelj u žalbi ukazuje na to da bi se u konkretnom slučaju moralo raditi o okolnostima koje su postojale u trenutku izrade dokumentacije o nabavi, da navedene okolnosti u tom trenutku nisu bile poznate, a da su bile poznate da bi dovele do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi. Međutim, takav stav žalitelja nema uporište u citiranoj odredbi ZJN 2016, jer ta odredba ne sadrži zahtjev da su okolnosti radi kojih se poništava postupak morale postojati već u trenutku izrade dokumentacije, niti u bilo kojem dijelu upućuje na takvo tumačenje.

U kontekstu mogućeg preklapanja funkcionalnosti dva sustava važno je ukazati na to da iz žalbenog postupka proizlazi da se radi prije svega o mogućim promjenama, pri čemu nije utvrđen opseg i važnost tih mogućih promjena u odnosu na postojeći opis predmeta nabave i mjerodavne odredbe dokumentacije o nabavi koje omogućuju izmjene tog opisa. 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 doseg tih promjena nije poznat, a naručitelj je dokumentacijom o nabavi omogućio određenu fleksibilnost predviđevši više odredbi koje omogućavaju određena odstupanja od propisanih uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. 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). Kako je već opisano, 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 2.3.11. Priloga 6.2.). Naručitelj je dokumentacijom omogućio izmjene ugovora i okvirnog sporazuma te je izrijekom 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, navedene izmjene relevantnih propisa koje dovode do mogućeg preklapanja funkcionalnosti sustava ukazuju na potrebu možebitno drugačijeg sadržaja dokumentacije o nabavi, međutim naručitelj nije dokazao da spomenute izmjene predstavljaju okolnosti zbog kojih bi došlo do bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, a ne druge nebitne izmjene i dopune uvjeta okvirnog sporazuma.

U odnosu na nedostatak informacija o točnom broju i vrsti korisnika sustava koje žalitelj navodi kao jednu okolnost na temelju koje je poništio postupak javne nabave, ovo tijelo nalazi da ta okolnost u konkretnom slučaju ne predstavlja valjani razlog za poništenje postupka javne nabave, s obzirom na to da je troškovnikom predviđeno 300 pristupnih stanarskih licenci koje obuhvaćaju pravo pristupa i uporabe sustava u državnim tijelima i institucijama javnih službi na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika, pri čemu su točkom 8. dokumentacije količine propisane kao okvirne/predviđene. Sukladno tome, naručitelj je već dokumentacijom predvidio da količine tijekom tri godine, na koje vrijeme se sklapa okvirni sporazum, mogu biti veće ili manje od onih koje su određene troškovnikom, stoga okolnost da naručitelj nema informaciju o točnom broju i vrsti korisnika sustava, sama za sebe ne predstavlja okolnost zbog koje bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili 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. stavak 1. točka 2. ZJN 2016, slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.“

Nadalje, uvidom u presudu Visokog upravnog suda republike Hrvatske, Poslovni broj UsII-272/21-6 od 21. rujna 2021. sud je utvrdio sljedeće:

„S obzirom na podatke u spisu i prema ocjeni ovoga Suda tužitelj nije sukladno članku 403. stavku 3. ZJN-a dokazao postojanje okolnosti iz članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije odnosno iz točke 1. istog članka zbog kojih ne bi došlo do pokretanja postupka javne nabave, da su bile poznate prije. Naime, iz navoda samog tužitelja proizlazi da prije donošenja odluke o poništenju postupka javne nabave činjenice glede nedostatka financijskih sredstava nisu utvrđene na nesumnjiv način, budući da od nadležnog Ministarstva uprave odnosno SDURDD nije

pribavio podatak (informaciju) o tome da financijska sredstva za sklapanje ugovora/okvirnog sporazuma za projekt uspostave Centra dijeljenih usluga nisu osigurana, a 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 i 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. Stoga sama činjenica što iz Državnog proračuna za 2020. i 2021. nije vidljivo da li su osigurana sredstva za predmetni postupak javne nabave, na što se tužitelj poziva u svojoj odluci, kao i u tužbi, nije dokaz o nepostojanju potrebnih sredstava, kao niti činjenica što provedba ovog postupka javne nabave nije predviđena i u planovima nabave za 2020. i 2021., kako to pravilno navodi tuženik u odgovoru na tužbu.

12. Također, kraj činjenice da iz podataka spisa nije razvidno da li je prije donošenja odluke o poništenju postupka javne nabave zatražena suglasnost ministra financija u smislu točke VII. Odluke Vlade Republike Hrvatske od 2. travnja 2020. ("Narodne novine", broj: 41/20), imajući u vidu da se radi o provedbi projekta sufinanciranog bespovratnim sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj kroz operativni program Konkurentnost i kohezija, u kom slučaju obveznici mogu nastaviti provoditi postupke javne nabave, tužitelj se neosnovano poziva na navedenu Odluku kao opravdani razlog za poništenje predmetnog postupka javne nabave.

13. Nadalje, suprotno navodima tužitelja, tuženik je analizirao navode iznesene u odluci o poništenju o potrebi izmjena tehničkih specifikacija uslijed izmjene propisa, prvenstveno donošenja nove Strategije. I prema ocjeni Suda, s obzirom da se prema dokumentaciji o nabavi naručitelj ne obvezuje na realizaciju svih količina navedenih u Troškovniku, u kojem je predviđena okvirna količina predmeta nabave, već stvarna realizacija ovisi o stvarnim potrebama i financijskim mogućnostima naručitelja, te s obzirom da je predviđena mogućnost izmjene ugovora o javnoj nabavi i okvirnog sporazuma u slučaju razloga na strani naručitelja, kao što su promjene u organizaciji ili poslovnim procesima, promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova i druge slične objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi (točka 8. DON-a), tužitelj je dao dostatne i argumentirane razloge za ocjenu da moguće preklapanje funkcionalnosti sustava uslijed izmjene propisa ne predstavlja okolnosti zbog kojih bi došlo do bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, imajući u vidu i to da tužitelj nije na nesporan način i konkretno utvrdio opseg (doseg) i važnost promjena za koje navodi da su moguće u odnosu na postojeći opis predmeta nabave. Također tužitelj ničim ne dokazuje tvrdnju da broj proračunskih korisnika određen u tehničkim specifikacijama nakon donošenja Strategije ne odgovara stvarnim potrebama, već samo navodi da bi provedba horizontalne analize zbog velikog broja potencijalnih korisnika sustava i kompleksnosti tog sustava mogla dugo trajati, pozivajući se na načelo ekonomičnosti i obvezu provođenja javne nabave na učinkovit način. Stoga je tuženik pravilno ocijenio da činjenica što tužitelj prema vlastitim navodima, nema informacije o točnom broju i vrsti korisnika sustava, sama za sebe ne predstavlja okolnost zbog koje bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, pa time niti valjani razlog za poništenje postupka javne nabave.

14. S obzirom da je prema odredbi članka 314. stavka 2. ZJN-a javni naručitelj obvezan provesti novi postupak javne nabave u slučaju značajnih izmjena ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja, sud prihvaća stajalište tuženika da je kod

utvrđivanja radi li se o značajnim izmjenama, koje zahtijevaju poništenje postojećeg postupka javne nabave, potrebno utvrditi konkretno koje tehničke karakteristike je potrebno mijenjati, na koji način i u kojem opsegu, da bi se utvrdio utjecaj tih promjena na ukupnost predmeta nabave, što tužitelj u žalbenom postupku niti u tužbi nije dokazao. Stoga niti pozivanje na zabranu pregovaranja u vezi predmeta nabave (tehničkih specifikacija) sukladno članku 293. stavku 2. ZJN-a u fazi izvršenja ugovora kroz izmjene ugovora ili okvirnog sporazuma nije od utjecaja na drugačije rješenje predmetne stvari.

15. Slijedom navedenog tuženik je 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 ponude, 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 pravilno predmet vraćen tužitelju na ponovno postupanje.“

Naručitelj u Odluci o poništenju KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-22-448 od 27. lipnja 2022. navodi sljedeće:

I. Poništava se postupak javne nabave za predmet nabave: „NABAVA ROBA I USLUGA S CILJEM USPOSTAVE CENTRA DIJELJENIH USLUGA S PRATEĆIM POSLOVNIM USLUGAMA (IAAS, SAAS, PAAS) PO GRUPAMA PREDMETA NABAVE“ - Grupa 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu ..., nabave ukupne procijenjene vrijednosti za Grupu 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu, predmetima i radnim tokovima od 45.400.000,00 HRK bez PDV-a.

II. Sukladno članku 301. stavku 5. točki 2. ZJN 2016, APIS IT d.o.o. odluku o poništenju dostavlja javnom objavom putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Odluka o poništenju smatra se dostavljenom sukladno članku 301. stavku 6. ZJN 2016. Sukladno članku. 303. stavku 3. točki 5. ZJN 2016 Naručitelj će pokrenuti novi postupak nabave za Grupu 2. u najskorijem mogućem roku.

III. ... Naručitelj je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda postupio u skladu sa pravnim shvaćanjem iz Rješenja Državne komisije od 21. lipnja 2021. godine i presude Visokog upravnog suda od 21. rujna 2021. godine. Naručitelj je angažirao Prof.dr.sc. Miroslava Baču, stalnog sudskog vještaka za biometriju, informatiku i telekomunikacije,“, dijelove kojeg vještačenja naručitelj dalje u odluci citira, kao obrazloženje razloga poništenja.

U Vansudskom nalazu i mišljenje prof.dr.sc. Miroslava Bače broj 31122021/APIS od 10. lipnja 2022. navedeno je sljedeće:

„Zadatak vještaka je analizirati opis predmeta nabave, tehničke specifikacije i pripadajući troškovnik u odnosu na dopis Ministarstva financija, dokument Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024 i dopis Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva te na temelju provedene analize utvrditi:

- da li bi smanjenje sa neograničenog broja poslužiteljskih licenci na određeni broj poslužiteljskih licenci za okvirno 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca imalo utjecaj na procijenjenu vrijednost Grupe 2. i trošak ponuda
- na koji način se određuju cijene u slučaju nabavljanja neograničenog broja poslužiteljskih licenci i nabavljanja unaprijed određenog broja poslužiteljskih licenci

- izrazite u postotku u odnosu no procijenjenu vrijednost Grupe 2. koliko bi procijenjena vrijednost Grupe 2 bila niža da je naručitelj cijenu poslužiteljske licence odredio za određeni okvirni broj poslužitelja za 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca, umjesto što je cijenu poslužiteljske licence odredio za neograničen broj korisnika.

...

Za provedbu Zadatka Nalaza i mišljenja korištena je sljedeća metodologija: Analiza dostavljene dokumentacije:

1. Pojašnjenje financiranja za projekt Uspostave Centra dijeljenih usluga, od strane Ministarstva Financija, ...

2. Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020-2024. od 2. 2020.

3. Dokumentacija za nadmetanje Grupa 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu, predmet nabave Nabava roba i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS).“

Vještak u nalazu citira dokument Ministarstva financija te navodi:

„Vidljivo je iz dokumenta kako je jedan veći dio korisnika (velikih korisnika) integriran te kako je potrebno integrirati samo korisnike koji do sada nisu načinili svoj sustav. Također se navodi da je pristup sustavu FMIS SDR limitiran.

Kako je u tehničkoj specifikaciji navedeno da će aplikativno rješenje koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi te da se u okviru ovog postupka nabavlja Poslužiteljska licenca za davatelja usluga – Naručitelja na neograničenom broju poslužitelja i Pristupna stanarska licenca na neograničen rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika, temeljem Pojašnjenja Ministarstva financija razvidno je da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi, nužno je raspisati novu natječajnu dokumentaciju temeljem nove analize stvarno utvrđenih potreba kako ne bi došlo do višestruke preplate i dupliciranja projektnih aktivnosti.

Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024. (daljnjem tekstu: „Strategija“) donesena je u veljači 2020 godine, te pokazuje smjer kretanja razvoja Sustava državne riznice, Strategija pokazuje da informacijski sustav državne riznice s pripadajućim komponentama sustava te drugim povezanim sustavima, podržava temeljne proračunske procese pripreme i izrade državnog proračuna, izvršavanja državnog proračuna, računovodstva i izvještavanja u središnjoj državnjoj riznici i kod proračunskih korisnika u područnim riznicama. Temelji se na informacijskoj tehnologiji SAP. Sam središnji sustav državne riznice sastoji se od komponenti R3 (ERP E.C.C. 6.0) transakcijskog sustava i SEM/BW 7.4 izvještajnog sustava. Kao podrška poslovnom sustavu državne riznice, uz središnji SAP sustav, koriste se i web aplikacije za proračunske klasifikacije (PK), proračunska obrazloženja (PO), procjenu fiskalnog učinka (PFU) i sustav za upravljanje incidentima i promjenama (SUIP). Aplikacijama se pristupa s jedinstvenog internetskog portala državne riznice. Upravljanje ovlaštenjima je objedinjeno i na jednom se mjestu održava baza korisnika svih komponenti informacijskog sustava državne riznice. Središnji SAP sustav dograđen je i središnjim sustavom za razmjenu elektroničkih dokumenata (FMIS Gateway2) u sklopu kojeg se nalazi i središnji sustav upravljanja matičnim podacima (Master Dana Management – MDM3) s odgovarajućim sučeljima prema SAP sustavu državne riznice i vanjskim sustavima.

Navedeno predstavlja upitnost potrebe za predmetnom nabavom što se iščitava iz same Strategije na stranici 41. upravo se navodi da će se raditi na daljnjoj integraciji postojećih informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom

državne riznice čime se dolazi u situaciju dvostrukog financiranja iste aktivnosti, odnosno, da bi se moglo dogoditi da Republika Hrvatska iz proračunskih sredstava samostalno financira razvoj sustava državne riznice i isto to da financira EU kroz projektne aktivnosti (str.49). Sljedno tome na stranici 49. Strategije navedeni su svi projekti modernizacije i unapređenja Sustava državne riznice koje upravo prikazuju upitnost potrebe za Grupom 2. predmetnog postupka.

...

Sukladno iznesenom u nalazu donosim sljedeće mišljenje.

Analizom podataka iz tehničke dokumentacije za Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu – opis predmeta nabave i tehničke specifikacije – prilog 6.2., te usporedbom iste sa Sustavom razvoja državne riznice kao i pojašnjenjima Ministarstva financija, zaključujem kako smanjenjem sa neograničenog broja licenci na konačan broj od njih 300, financijski trošak se smanjuje nekoliko desetaka puta. Ujedno se smanjuje broj potrebnih radnih sati vezanih za rad na korisnicima tih licenci za barem pet puta te je nužna izmjena troškovnika temeljem realnih podataka kako ne bi došlo do višestruke pretplate i dupliciranja projektnih aktivnosti.“

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.

Članak 403. propisuje da je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Žalitelj je obvezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi. Naručitelj je 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.

Žalitelj dakle u bitnom tvrdi da su razlozi poništenja isti kao u prvoj odluci o poništenju, a to je da je potrebno izraditi novu dokumentaciju o nabavi na temelju realnih potreba jer aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi, nego samo ona koja nisu razvila svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima. Žalitelj osporava mogućnost korištenja nalaza i mišljenja vještaka jer se radi o novom dokazu koji po njegovom mišljenju u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda, nakon prethodno provedenog žalbenog i sudskog postupka, više ne bi bio dopušten, odnosno osporava sadržaj tog nalaza i mišljenja.

U odnosu na tvrdnje žalitelja ovdje prije svega treba ukazati na to da članak 425. stavak 6. ZJN 2016 propisuje da je naručitelj obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije. S tim u vezi valja reći da naručitelj u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda nije vezan svojom ocjenom iz prvog postupka pregleda i ocjene ponuda, jer ponovljeni postupak pregleda i ocjene predstavlja zaseban postupak pregleda u kojem naručitelj može na temelju

novih dokaza utvrditi (dokazati) činjenično stanje. Naime, dokaz je procesno sredstvo koje služi za utvrđivanje činjenica. Članak 399. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da se žalbeni postupak vodi se prema odredbama tog Zakona i Zakona o općem upravnom postupku, dakle prvenstveno se primjenjuju odredbe ZJN 2016 kao posebnog zakona, dok se odredbe Zakona o općem upravnom postupku primjenjuju podredno. Nadalje, valja ukazati i na to da su upravni postupak i upravni spor kao sudski postupak zasebne vrste postupaka, unatoč normativnoj vezi između njih. Stoga se u upravnom postupku ne primjenjuju automatski postupovna pravila iz sudskog postupka.

Naručitelj je ovdje u ponovljenom postupku pregleda i ocjene jedino bio vezan pravnim shvaćanjem ovog tijela iz ranijeg rješenja koje je potvrđeno odlukom Visokog upravnog suda, u kojem je ovo tijelo utvrdilo da naručitelj nije dokazao da su okolnosti na koje se poziva u odluci o poništenju valjana osnova za poništenje postupka za navedenu grupu nabave. Sukladno takvom utvrđenju, naručitelj je bio dužan u slučaju iste odluke (o poništenju) pribaviti odgovarajući dokaz kojim bi dokazao okolnosti na koje se poziva u odluci. Naručitelj je u ponovljenom pregledu i ocjeni ponuda ishodio Nalaz i mišljenje stručnjaka, koje koristi u svrhu dokazivanja činjenica, odnosno za utvrđivanje opsega izmjena konkretne tehničke specifikacije, koje novo dokazno sredstvo ovo tijelo prihvaća kao prikladno za dokazivanje navedene činjenice.

Nadalje, u odnosu na tvrdnje žalitelja kojima osporava razloge za poništenje ovo tijelo je utvrdilo sljedeće.

Žalitelj osporava dokaznu vrijednost dokaza naručitelja, i to Pojašnjenje Ministarstva financija, Strategiju unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024., dopis Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva te Nalaz i mišljenje stručnjaka. U odnosu na navedena dokazna sredstva, iz odluke o poništenju proizlazi da je naručitelj svoju odluku temeljio primarno na Nalazu i mišljenju stručnjaka, kojem je zadatak bio vezan uz analizu ostalih navedenih dokaza. Uzimajući u obzir navedeno, ovo tijelo neće ulaziti u ocjenu svakog pojedinog dokaza, već će u nastavku ovog rješenja ocijeniti dokazno sredstvo Nalaz i mišljenje stručnjaka.

Žalitelj Nalaz i mišljenje stručnjaka smatra neprihvatljivim s obzirom na to da naručitelj stručnjaku s jedne strane pogrešno odredio prvi zadatak, dok stručnjak s druge strane na zadatke nije dao odgovarajuće odgovore.

Dakle, u okviru predmeta nabave naručitelj nabavlja jednu poslužiteljsku licencu za davatelja usluga - naručitelja koja obuhvaća pravo postavljanja i uporabe Sustava na infrastrukturi stjecatelja licence na neograničenom broju poslužitelja te 300 komada pristupne stanarske licence koje obuhvaća pravo pristupa i uporabe Sustava na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika. Naručitelj je stručnjaku dao zadatak utvrditi da li bi smanjenje sa neograničenog broja poslužiteljskih licenci na određeni broj poslužiteljskih licenci za okvirno 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca imalo utjecaj na procijenjenu vrijednost grupe 2. i trošak ponuda, zatim na koji način se određuju cijene u slučaju nabavljanja neograničenog broja poslužiteljskih licenci i nabavljanja unaprijed određenog broja poslužiteljskih licenci te da izrazi u postotku u odnosu na procijenjenu vrijednost grupe 2. koliko bi procijenjena vrijednost grupe 2 bila niža da je naručitelj cijenu poslužiteljske licence odredio za određeni okvirni broj poslužitelja za 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca, umjesto što je cijenu poslužiteljske licence odredio za neograničen broj korisnika. Stručnjak u zaključku navodi da je analizom podataka zaključio kako se smanjenjem sa neograničenog broja licenci na konačan broj od njih 300, financijski trošak smanjuje nekoliko desetaka puta. Naveo je također da se ujedno smanjuje i broj potrebnih radnih sati vezanih za rad na korisnicima tih licenci za barem

pet puta te da je nužna izmjena troškovnika temeljem realnih podataka kako ne bi došlo do višestruke preplate i dupliciranja projektnih aktivnosti.

Vezano uz tvrdnje žalitelja, odnosno ocjenu Nalaza i mišljenja stručnjaka, ovo tijelo je utvrdilo da ispravno ukazuje žalitelj da nije jasna veza između opisa predmeta nabave (jedna poslužiteljska licenca za davatelja usluga - naručitelja koja obuhvaća pravo postavke i uporabe Sustava na infrastrukturi stjecatelja licence na neograničenom broju poslužitelja te 300 komada pristupne stanarske licence koje obuhvaćaju pravo pristupa i uporabe Sustava na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika i zadatka naručitelja) i zadatka naručitelja (da li bi smanjenje sa neograničenog broja poslužiteljskih licenci na određeni broj poslužiteljskih licenci za okvirno 300 korisnika za koje se nabavlja pristupna stanarska licenca imalo utjecaj na procijenjenu vrijednost grupe 2. i trošak ponuda), s obzirom da se nabavlja jedna, a ne neograničen broj pristupnih licenci. Nastavno na navedeno, zaključak stručnjaka o smanjenju sa neograničenog broja licenci na konačan broj od njih 300, nije određen, s obzirom da nije vidljivo na koje se to konkretno licence odnosi (pristupne ili stanarske), osobito imajući u vidu prethodno navedeno. Nadalje, uzimajući u obzir prirodu zadatka, koji se u bitnom odnosi na utjecaj izmjena na smanjenje procijenjene vrijednosti nabave i troška ponuda, odnosno cijene, pored činjenice da je sam zaključak neodređen jer stručnjak koristi neodređene izraze poput smanjenja nekoliko desetaka puta ili višestruke preplate, nije jasno na temelju kojih podataka je stručnjak donio svoje zaključke (primjerice ponude drugih subjekata koji mogu ponuditi predmet nabave, iznosi ili podaci o realizaciji već sklopljenih ugovora za sličan predmet nabave i slično), a s obzirom na to da se radi o procjeni cijena. Stoga ovo tijelo na temelju izvedenog dokaza nije moglo utvrditi da su izmjene dokumentacije o nabavi značajne, odnosno da bi dovele do sadržajno bitno drugačije dokumentacije o nabavi.

Dakle, ne ulazeći u ocjenu razloga i potencijalne odgovornosti za dugotrajnost konkretnog postupka nabave koji je trajao 1235 dana, ocjenjujući razlog poništenja naveden u odluci o poništenju i dokaz naručitelja, ovo tijelo je utvrdilo sljedeće. Naručitelj je 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. U konkretnom slučaju nedvojbeno je da je uslijed dugotrajnosti postupka javne nabave, koji je započeo 2019., došlo do promjena koje bi mogle imati određeni utjecaj na opis predmeta nabave da su bile poznate prije te je naručitelj u žalbenom postupku bio dužan dokazati da su te okolnosti takve prirode da uzrokuju potrebu za sadržajno bitno drukčijom dokumentacijom o nabavi. Navedene promjene se odnose na moguće izmjene broja licenci, odnosno broj korisnika licenci te moguće preklapanje funkcionalnosti sustava koji se nabavlja sa sustavom koji već postoji. Relevantna činjenica koju je trebalo utvrditi jest jesu li navedene izmjene bitne, odnosno značajne u odnosu na propisanu tehničku specifikaciju, odnosno dovode li navedene izmjene do bitno drugačije tehničke specifikacije. Na temelju nalaza i mišljenja na kojem je naručitelj temeljio svoju odluku, ovo tijelo nalazi da naručitelj nije dokazao da izmjene na koje se poziva dovode do bitne izmjene tehničke specifikacije, odnosno da se radi o izmjenama koje su tolikog značaja da je potrebno provesti novi postupak javne nabave za grupu 2. Navedeno osobito stoga što je dokaz na temelju kojeg je naručitelj donio svoju odluku neodređen te nije potkrijepljen konkretnim, realnim podacima, stoga nije moguće utvrditi da li bi izmjene koje naručitelj navodi imale ikakav utjecaj na cijene ponuda ili mogući veći broj ponuditelja.

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. stavak 1. točka 2. 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. i 3. tog 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 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.

ZAMJENICA PREDsjednice