



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

Poslovni broj: UsII-206/22-8

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, mr.sc. Inge Vezmar Barlek i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, te viša sudska savjetnica Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja PEL d.o.o., Ružićeva 23, Rijeka, koju zastupa odvjetnik Maro Konjuh, Zagreb, Palmotićeve 80, protiv rješenja tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, klasa: UP/II-034-02/22-01/526, urbroj: 354-02/9-22-12 od 21. rujna 2022., uz sudjelovanje zainteresirane osobe Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica grada Vukovara 33, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 12. prosinca 2022.

p r e s u d i o j e

- I Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/22-01/526, urbroj: 354-02/9-22-12 od 21. rujna 2022.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem poništen je, po žalbi tužitelja, dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću sukladno obrazloženju tog rješenja u ograničenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom u trajanju od tri (3) godine, broj objave: 2022/S 017-0028472, predmet nabave: nabava TETRA terminalnih uređaja i opreme naručitelja Ministarstva unutarnjih poslova Republike Hrvatske (točka 1. izreke). Točkom 2. izreke osporenog rješenja naloženo je naručitelju da žalitelju PEL d.o.o., Rijeka, naknadi trošak žalbenog postupka u iznosu od 6.111,25 kn/811,10 eura.
2. Tužitelj u žalbi navodi da je konkretno riječ o dijelu 24.dokumentacije o nabavi (dalje: DON) i tvrdnji žalitelja da norma ISO/IEC 27001 nije norma osiguranja kvalitete niti norma upravljanja okolišem, a koji žalbeni navod nije prihvaćen. U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je objavio poziv za nadmetanje za ugovore u području obrane i sigurnosti s dokumentacijom o nabavi u ograničenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim

subjektom. Ovdje se postavlja pitanje spada li certifikat ISO/IEC 27001 pod norme osiguranja kvalitete i/ili upravljanja okolišem ili ne (pitanje tumačenja članka 270. Zakona o javnoj nabavi). U nastavku tužitelj citira dio obrazloženja osporenog rješenja (posljednji pasus stranice 8. obrazloženja). Ističe da nije sporno da je temeljem članka 270. Zakona o javnoj nabavi naručitelju dopušteno u postupku nabave zahtijevati od ponuditelja dokaze o sukladnosti s normom osiguranja kvalitete. Međutim je pitanje s kojim normama se može tražiti sukladnost a da bi se time osigurala kvaliteta proizvoda. Jedini mogući ispravan odgovor je da su norme kvalitete one koje su klasificirane kao takve. Norma ISO/IEC 27001 nije norma osiguranja kvalitete niti norma upravljanja okolišem. Naime, norme osiguranja kvalitete nisu isto što i uvjeti tehničke i stručne sposobnosti i javni naručitelj ih ne smije koristiti kao takve. Tužitelj je uz očitovanje na žalbu dostavio očitovanje vezano za predmetnu normu izdanu od Hrvatskog zavoda za norme. Iz navedenog očitovanja u bitnom proizlazi da norma ISO/IEC 27001 pripada skupini norma za sustave upravljanja, primjenjuje se na područje informacijske sigurnosti i kompatibilna je s normom za sustave upravljanja kvalitetom HRN EN ISO 9001 i s normom za sustave upravljanja okolišem HRN EN ISO 14001. Tuženik navedenu kompatibilnost tumači kao istodobnost, a što je potpuno pogrešno. Dakle, riječ je isključivo o određenim normama kvalitete a ne sličnim, kompatibilnim normama. Ovakav stav tuženika u suprotnosti je sa stavom tuženika danim u pobijanom rješenju vezano uz istu okolnost. Ovo iz razloga jer tuženik prihvaća dva žalbena razloga i to u pogledu norme ISO/IEC 9001 i norme ISO/IEC 27001 i u rješenju se navodi da iste nisu dovedene u svezu s predmetom nabave. U nastavku citira dio obrazloženja osporenog rješenja (stranica 6. predzadnji pasus i stranica 9. drugi pasus). Kada se predmetni dijelovi obrazloženja rješenja stave u korelaciju dolazi se do zaključka da je riječ o kontradiktornosti u samim tumačenjima i stavovima tuženika. Kod obrazlaganja zašto se norma ISO/IEC 27001 mogla propisati kao uvjet temeljem članka 270. ZJN-a tuženik stavlja naglasak na to da se tom normom utječe na procese resurse i rizike pa da se time podredno utječe na kvalitetu predmeta, a suprotno u drugom dijelu obrazloženja osporenog rješenja ne prihvaća tražene certifikate za određene djelatnosti. Ono što je bitno za samu kontradiktornost stavova tuženika je da je tuženik stavio naglasak na djelatnost a tu je djelatnost u pobijanom rješenju uzeo kao ključnu za ocjenu kompatibilnosti, a da je nasuprot tome upravo iz istih razloga prihvatio žalbu tužitelja i utvrdio da traženje norme ISO/IEC 27001 i ISO/IEC 9001 za djelatnost gospodarskog subjekta nije u vezi s predmetom nabave jer je predmet nabave roba, a ne usluga. Osim toga ističe da je dao jasne razloge zašto smatra da se norma ISO/IEC 27001 u konkretnom predmetu traži kao uvjet kvalitete iz razloga pogodovanja točno određenom ponuditelju. Predlaže osporeno rješenje poništiti te potražuje naknadu troškova upravnog spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da se rješenje pobija u dijelu u kojem nisu prihvaćeni žalbeni razlozi tužitelja odnosno u dijelu u kojem tuženik nije utvrdio da je dokumentacija obuhvaćena nezakonitošću. Konkretno, riječ je o dijelu 24. DON-a i tvrdnji tužitelja da norma ISO/IEC 27001 nije norma osiguranja kvalitete niti norma upravljanja okoliša, a koji žalbeni navod nije prihvaćen. Tužitelj pobija izreku rješenja samo iz razloga što ista ne sadrži odbijajući dio. Ovo iz razloga jer su rješenjem poništeni u cijelosti svi dijelovi dokumentacije o nabavi koje je tužitelj osporavao osim jedne odredbe koja je poništena djelomično, a što je vidljivo iz obrazloženja rješenja. Proizlazi da tužitelj nema pravni interes za osporavanje izreke rješenja u cijelosti. U obrazloženju rješenja je jasno navedeno koji žalbeni navodi su ocijenjeni kao osnovani

a koji neosnovani. Rješenje je jasno i razumljivo, a okolnost da izreka ne sadrži odbijajući dio nije od utjecaja na zakonitost rješenja o čemu je Sud već izrazio shvaćanje u svojoj odluci, poslovni broj: UsII-152/19. Naime, tuženik ima višegodišnju praksu i jasno pravno argumentirani stav da ISO/IEC 27001 spada u norme osiguranja kvalitete u smislu članka 270. ZJN-a, a što je vidljivo iz odluka tuženika (primjerice rješenje klasa: UP/II-034-02/16-01/357, urbroj: 354-01/16-8 od 31. svibnja 2016., klasa: UP/II-034-02/20-01/691, urbroj: 354-01/20-11 od 20. listopada 2020., klasa: UP/II-034-02/21-01/279, urbroj: 354-01/21-5 od 28. travnja 2021. U osporenom rješenju tuženik tumači odredbu članka 270. Zakona o javnoj nabavi, a iz očitovanja Hrvatskog zavoda za norme jasno proizlazi da sporna norma utvrđuje zahtjeve za uspostavu, implementaciju, rad, nadzor, pregled, održavanje i kontinuirano poboljšanje dokumentiranog sustava upravljanja sigurnošću informacija unutar konteksta organizacije te također uključuje zahtjeve za procjenu i tretman rizika informacijskih sigurnosti čija je krajnja svrha sprječavanje neželjenih promjena u kvaliteti proizvoda i usluga nekog gospodarskog subjekta. Također nejasan je navod da norme osiguranja kvalitete nisu isto što i uvjeti tehničke i stručne sposobnosti i da ih javni naručitelj ne smije koristiti kao takve budući je to ustaljena praksa tuženika. Nadalje, ne postoje kontradiktornosti u tumačenjima i stavovima tuženika u osporenom rješenju. Naime, tuženik je jasno i argumentirano obrazložio da naručitelj u postupku javne nabave nije mogao od ponuditelja tražiti da dokažu sukladnost s normom ISO/IEC 9001 za djelatnost pružanja usluga integracije ICT rješenja i usluga IT podrške te ISO/IEC 27001 za djelatnost implementacije, održavanja i nadogradnje složenih ICT sustava s obzirom da tražena djelatnost nije dovedena u vezu s predmetom nabave. Međutim, mogao je zahtijevati da ponuditelji dokažu sukladnost s normom ISO/IEC 27001 bez specificiranja djelatnosti i to bez obzira da li je predmet nabave roba ili usluga s obzirom da su zahtjevi iz norme općeniti i primjenjivi na sve organizacije bez obzira na vrstu, veličinu ili prirodu djelatnosti kao što se to izrekom navodi u očitovanju Hrvatskog zavoda za norme od 26. srpnja 2022. Nadalje, tužitelj je tek u očitovanju od 16. kolovoza 2022. naveo da je svrha traženja certificiranog postupka najvjerojatnije pogodovanje jednom gospodarskom subjektu, a kako je dokumentacija o nabavi objavljena 18. srpnja 2022., tužitelj je proširio žalbene navode po proteku roka te isti nisu pravodobni. Predlaže tužbeni zahtjev odbiti, odnosno u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva da Sud sam riješi ovu stvar.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske u odgovoru na tužbu navodi da je suglasna s obrazloženjem rješenja tuženika u dijelu u kojem nije prihvaćen žalbeni navod tužitelja. Ističe da je informacijski sustav zainteresirane osobe akreditiran od strane Zavoda za sigurnost informacijskih sustava stupnjem tajnosti ograničeno, a dio informacijskog sustava Ministarstva i TETRA sustav je digitalan i kriptiran. Enkripcija osigurava da se svi podaci koji se prenose dodatno i kriptiraju a ista se postavlja na sve TETRA bazne stanice kao i na sve krajnje TETRA uređaje koji su i predmet ove nabave. S obzirom da je u postupku nabave TETRA uređaja obvezna i dostava informacije o jamstvu uređaja koji se nudi, a koje jamstvo traje najmanje godinu dana i u kojem se ostvaruju pristup uređaju i cijelom TETRA sustavu ponuditelj mora priložiti naprijed navedeni certifikat. Ovdje se radi o klasificiranom sustavu zbog čega je predmetni certifikat potreban jer se njime jamči sigurnost implementacije, održavanja i nadogradnje složenih ICT sustava za vrijeme trajanja jamstvenog roka. Ističe da je nakon rješenja tuženika donesena odluka 24. listopada 2020., kojom je predmetni ograničeni

postupak javne nabave poništen. U prilogu dostavlja odluku o poništenju za ograničeni postupak javne nabave, evidencijski broj 016/OGR-22 TETRA terminalni uređaji i oprema, na koju odluku žalba nije izjavljena. Predlaže tužbu odbiti.

5. Sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS) tužitelju je dostavljen odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe.

6. Tužitelj u očitovanju na odgovor na tužbu tuženika ponavlja navode da norma ISO/IEC 27001 ne spada u norme osiguranja kvalitete zbog čega je tužitelj ustao tužbom. Smatra da opisane kontradiktornosti tuženik nije otklonio te u svemu ostaje kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Iz podataka spisa predmeta, kao i iz obrazloženja osporenog rješenja, proizlazi da je zainteresirana osoba Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske objavila u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi za ugovore u području obrane i sigurnosti u ograničenom postupku javne nabave s namjenom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom u trajanju od tri (3) godine, broj objave: 2022/S 017-0028472, predmet nabave: nabava TETRA terminalnih uređaja i opreme.

9. Po žalbi tužitelja osporenim rješenjem poništen je dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću te tužitelj osporava rješenje tuženika u dijelu u kojem nije ocijenjen osnovanim njegov žalbeni navod da norma ISO/IEC 27001 nije norma osiguranja kvalitete niti norma upravljanja okolišem čije bi se prilaganje moglo tražiti pozivom na odredbe Pododjeljka 4. Zakona o javnoj nabavi (dio točke 24.2.DON-a), dok su u preostalom dijelu žalbeni navodi tužitelja ocijenjeni osnovanim.

10. Odredbom članka 270. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16., dalje: ZJN) – Norme osiguranja kvalitete i norme upravljanja okolišem, propisano je da ako javni naručitelj zahtijeva prilaganje potvrda neovisnih tijela kojima se potvrđuje sukladnost gospodarskog subjekta s određenom normom osiguranja kvalitete, uključujući pristupačnost za osobe s invaliditetom, obvezan je uputiti na sustave osiguranja kvalitete koji se temelje na odgovarajućim serijama europskih normi koje su potvrdila akreditirana tijela (stavak 1.). Prema stavku 2. citiranog članka Zakona, javni naručitelj mora priznati jednakovrijedne potvrde tijela osnovanih u drugim državama članicama. Prema stavku 3. citiranog članka Zakona, javni naručitelj mora prihvatiti dokaze o jednakovrijednim mjerama osiguranja kvalitete ako gospodarski subjekt iz objektivnih razloga nije mogao pribaviti potvrde iz stavaka 1. i 2. ovoga članka u odgovarajućem roku, pod uvjetom da dokaže da su te mjere usklađene s traženim normama osiguranja kvalitete.

11. Odredbom točke 24.2. DON-a, javni naručitelj je propisao da ponuditelj mora priložiti važeći certifikat ISO/IEC 27001 ili jednakovrijedan, kojim ponuditelj dokazuje da ima implementiran sustav za upravljanje informacijskom sigurnošću, minimalno za djelatnost implementacije, održavanja i dogradnje složenih ICT sustava.

12. Tuženik je ocijenio zakonitim dio predmetne odredbe DON-a, u odnosu na sukladnost s normom ISO/IEC 27001, a imajući u vidu naprijed navedenu odredbu članka 270. ZJN-a iz koje proizlazi da naručitelj može tražiti od ponuditelja pridržavanje određenih normi koje pridonose osiguranju kvalitete, u konkretnom slučaju normom za sustav upravljanja sigurnošću informacijama, normom koja osigurava upravljanje rizicima smatrajući da se radi o normi osiguranja kvalitete u smislu naprijed navedene odredbe Zakona. Tužitelj pak smatra da norma ISO/IEC 27001 nije norma osiguranja

kvalitete niti norma upravljanja okolišem zbog čega predmetna točka DON-a nije zakonita.

13. Međutim, iz očitovanja Hrvatskog zavoda za norme od 26.srpnja 2022.koje je sam tužitelj dostavio, proizlazi da sporna norma utvrđuje zahtjeve za uspostavu, implementaciju, rad, nadzor, pregled, održavanje i kontinuirano poboljšanje dokumentiranog sustava upravljanja sigurnošću informacija unutar konteksta organizacije. Norma također uključuje zahtjeve za procjenu i tretman rizika informacijske sigurnosti prilagođene potrebama organizacije. Zahtjevi navedeni u normi su generički i namijenjeni su primjenjivosti na sve organizacije, bez obzira na vrstu, veličinu ili prirodu djelatnosti. Norma pripada skupini norma za sustave upravljanja, primjenjuje se na područje informacijske sigurnosti i kompatibilna je s normom za sustave upravljanja kvalitetom HRN EN ISO 9001 i s normom za sustave upravljanja okolišem HRN EN ISO 14001.Hrvatske norme su (gotovo uvijek) istovjetne s prihvaćenim europskim i/ili međunarodnim normama kao što je to slučaj u primjeru norme HRN EN ISO/IEC 27001:2017. Iz navedenog proizlazi pravilnim zaključak tuženika da se radi o normi koja posredno dovodi do kvalitete samog predmeta nabave zbog čega je naručitelj mogao zahtijevati da ponuditelji dokažu sukladnost s predmetnom normom čija je krajnja svrha sprječavanje neželjenih promjena u kvaliteti proizvoda ili usluge nekog gospodarskog subjekta.

14. Nadalje, osporeno rješenje tuženika ne može se ocijeniti kontradiktornim kako to tužitelj u tužbi navodi. Naime, tuženik je naveo da naručitelj u postupku javne nabave nije mogao od ponuditelja tražiti da dokažu sukladnost s normom ISO/IEC 27001 za djelatnost implementacije, održavanja i nadogradnje složenih ICT sustava iz razloga jer tražena djelatnost nije dovedena u vezu s predmetom nabave. Međutim, mogao je tražiti sukladnost s normom ISO/IEC 27001 bez specificiranja djelatnosti i to bez obzira da li je predmet nabave roba ili usluga s obzirom da su zahtjevi iz norme općeniti i primjenjivi na sve organizacije bez obzira na vrstu, veličinu ili prirodu djelatnosti kao što se to navodi i u očitovanju Hrvatskog zavoda za norme od 26. srpnja 2022.

15. Osim toga tuženik pravilno zaključuje da tužitelj u žalbi nije uopće spomenuo da se predmetna norma traži iz razloga pogodovanja točno određenom ponuditelju već je po proteku roka za žalbu proširio svoje žalbene navode, očitovanjem od 16.kolovoza 2022. zbog čega isti nisu pravodobni.

16. Tuženik je u izreci rješenja poništio dio dokumentacije o nabavi koja je zahvaćena nezakonitošću bez navođenja pojedinih dijelova odredbi u odnosu na koje je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim pa kako je u konkretnom slučaju iz obrazloženja osporenog rješenja jasno vidljivo u kojem dijelu naručitelj treba izmijeniti sporne odredbe dokumentacije o nabavi, to se osporeno rješenje, uz obrazloženje kakvo je njime dano, ne može ocijeniti nezakonitim.

17. Slijedom navedenog, valjalo je, pozivom na odredbu članka 57. stavka 1. ZUS-a, odlučiti kao pod točkom I izreke presude. Točka II izreke presude utemeljena je na odredbi članka 79. stavka 4. istog Zakona jer tužitelj u sporu nije uspio.

U Zagrebu 12. prosinca 2022.

Predsjednica vijeća
Marina Kosović Marković

Broj zapisa: **eb316-30f1f**

Kontrolni broj: **067ae-7a766-1ffa9**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Marina Kosović-Marković, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.