



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

Poslovni broj: UsII-200/22-6

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca Lidije Rostaš, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Borisa Markovića, članova vijeća uz višeg sudskog savjetnika - specijalistu Srđana Papića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Agencije za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d. o. o., Paljetkova 18, Zagreb, kojeg zastupa opunomoćenik Dominik Nizić, odvjetnik u Zagrebu, Savska cesta 41/XIII, protiv tužene Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Koturaška 43/IV, Zagreb, koju zastupa predsjednik, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Zajednice ponuditelja Dokument IT d. o. o., Ulica grada Vukovara 269F, Zagreb, Algebra d. o. o., Maksimirska 58a, Zagreb, Atos IT Solutions and Services d. o. o., Heinzelova 69, Zagreb i Laus CC za razvoj i primjenu informacijskih tehnologija d. o. o., Vukovarska 23, Dubrovnik, radi javne nabave, na sjednici održanoj 8. prosinca 2022.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev koji glasi:

„1. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/22-01/458, URBROJ: 354-02/2-22-8 od 6. rujna 2022.

2. Odbija se žalba Zajednice ponuditelja Dokument IT d. o. o., Algebra d. o. o., Laus CC za razvoj i primjenu informacijskih tehnologija d. o. o. i Atos IT Solutions and Services d. o. o.

3. Odbija se zahtjev zajednice gospodarskih subjekata Dokument IT d. o. o., Algebra d. o. o., Laus CC za razvoj i primjenu informacijskih tehnologija d. o. o. i Atos IT Solutions and Services d. o. o. za naknadu troškova žalbenog postupka.

4. Nalaže se Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave da tužitelju nadoknadi troškove postupka u roku od osam dana donošenja presude.“

Obrazloženje

1. Tužena Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: Državna komisija) je pobijanim rješenjem poništila Odluku o poništenju za Grupu 2. KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-22-448 od 27. lipnja 2022. te je naložila naručitelju Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d. o. o. (dalje: APIS IT d. o. o.) iz Zagreba da žalitelju Zajednici

ponuditelja Dokument IT d. o. o., Algebra d. o. o., Laus CC za razvoj i primjenu informacijskih tehnologija d. o. o. i Atos IT Solutions and Services d. o. o. (dalje: Zajednica ponuditelja) nadoknadi troškove žalbenog postupka.

2. Tužitelj je protiv Državne komisije podnio tužbu kojom osporava zakonitost te zahtijeva poništavanje rješenja koje je donijela (čl. 22. st. 2. t. 1. Zakona o upravnim sporovima - „Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21., dalje: ZUS).

3. Tužitelj u tužbi tvrdi da je na temelju istog zakonskog članka i na temelju istog dokaza – Vansudskog nalaza i mišljenja stalnog sudskog vještaka za biometriju, informatiku i telekomunikacije prof. dr. sc. Miroslava Baće donio Odluku o poništenju za Grupu 1. i za Grupu 2. te da je u odnosu na grupu 1. ovaj sud presudom od 8. kolovoza 2022. odbio rješenje za poništenje rješenja tuženika kojim je odbijena žalba na odluku o poništenju. Stoga tvrdi da je u istom postupku javne nabave, na temelju slične činjenične osnove, tuženik donio dvije meritorno različite odluke uz obrazloženje, u bitnom, da tužitelj nije dokazao da bi zbog okolnosti koje su postale poznate došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi.

4. Tužitelj navodi da je predmetnu Odluku o poništenju donio u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda nakon presude ovog suda poslovni broj: UsII-272/21-6 od 21. rujna 2021. u kojem je postupio u skladu s pravnim shvaćanjem iz Rješenja Državne komisije od 21. lipnja 2021. i navedene presude. Tvrdi da je angažirao prof. dr. sc. Miroslava Baču, stalnog sudskog vještaka za biometriju, informatiku i telekomunikacije koji je naveo da je iz dokumenata vidljivo da je veći dio korisnika integriran pa da je potrebno integrirati samo korisnike koji do sada nisu načinili svoj sustav, što u znatnoj mjeri smanjuje obujam projekta kao i da je pristup sustavu FMIS SDR limitiran odnosno ograničen mogućnošću spajanja novih proračunskih korisnika na jedinstven sustav državne riznice. Navodi da je iz Pojašnjenja Ministarstva financija vidljivo da aplikativno rješenje neće koristiti sva državna tijela i institucije javnih službi te da je nužno raspisati natječajnu dokumentaciju i izmijeniti troškovnik na temelju realnih podataka kako ne bi došlo višestruke pretplate i dupliciranja projektnih aktivnosti.

5. Tužitelj se poziva i na završno mišljenje navedenog vještaka, na obrazloženje tuženikovog rješenja i cjelokupni žalbeni postupak te ne osporava da je u dokumentaciji za nabavu ostavio dovoljno prostora za eventualne izmjene tijekom provedbe ugovora nakon sklapanja istog, međutim smatra da žalitelj i tuženik nepravilno zaključuju i protežu pitanje izmjena nakon sklapanja ugovora te tvrdi da se dokazano radi o izmjenama koje bi utjecale na samu predaju ponuda i osigurale znatno drukčiji rezultat. Navodi da se radi o izmjenama koje su realne jer dolazi do smanjenja broja korisnika, a da je to činjenica na koju ne može utjecati niti je iste bio svjestan prije početka postupka javne nabave pa je nije mogao uzeti u obzir prilikom izrade dokumentacije. Tvrdi da je donošenje Strategije unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020. - 2024. u veljači 2020. okolnost zbog koje bi došlo do sadržajno bitno drukčije dokumentacije o nabavi da je bila poznata prije pokretanja postupka. Navodi da Zajednica ponuditelja ničim nije dokazala da tužitelj nije u pravu i da nije dostavio nikakve dokaze osim vlastitog stava koji ne smije biti temelj za odlučivanje u postupku javne nabave.

6. Tužitelj navodi da je koristeći analogiju kao jednu od metoda tumačenja prava ocijenio da pregovaranje u vezi predmeta nabave (tehničkih specifikacija) ne bi bilo

dopušteno ni u fazi izvršenja ugovora kroz izmjene ugovora jer da se u ovoj pravnoj stvari radi upravo o potrebi za izmjenom tehničkih specifikacija koje određuju predmet nabave. Predlaže poništiti rješenje Državne komisije, odbiti žalbu Zajednice ponuditelja i zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka te naložiti Državnoj komisiji da tužitelju nadoknadi troškove postupka u roku od osam dana od donošenja presude.

7. Državna komisija u odgovoru na tužbu u odnosu na tvrdnje tužitelja da je na temelju iste činjenične osnove donijela dvije meritorno različite odluke navodi da je u odnosu na Grupu 2. predmeta nabave poništila predmetnu Odluku o poništenju jer tužitelj nije dokazao da su okolnosti na koje se poziva valjana osnova za poništenje postupka iz članka 298. stavka 1. točke 2. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“ 120/16., dalje: ZJN 2016). Tvrdi da se radi o drukčijem činjeničnom stanju kao podlozi za donošenje odluka vezano za opravdanost donošenja odluke o poništenju za Grupu 1. i odluke o poništenju za Grupu 2. predmeta nabave.

8. Državna komisija tvrdi da je kod Grupe 1. utvrdila da su izmjene mjerodavnih propisa (izmjena i dopuna ZUP-a, nova Uredba o uredskom poslovanju te Uredba o središnjem registru državne imovine) sadržajem i opsegom toliko značajne da zahtijevaju izmjenu tehničke specifikacije na način da je potrebno izraditi nove tehničke specifikacije. Kao dokaz koji je korišten u tom postupku ističe mišljenje stručnjaka u kojem se govori o konkretnim promjenama tehničke specifikacije (veće od 60%) te potreba izgradnje novih funkcionalnosti (minimalno 30%) u odnosu na postojeću specifikaciju. Tvrdi da je ključno da je stručnjak zaključio da zbog stupanja na snagu nove Uredbe dolazi do uvećanja financijskih troškova naručitelju u minimalno dvostrukom iznosu od planiranog iznosa prema postojećoj specifikaciji, koji dokaz je Državna komisija cijnila prihvatljivim i utvrdila da te izmjene propisa zahtijevaju izmjenu tehničke specifikacije tako da je potrebno izraditi novu tehničku specifikaciju pa da je naručitelj dokazao postojanje okolnosti za poništenje postupka za Grupu 1. predmeta nabave.

9. Državna komisija navodi da se različitost činjeničnog stanja sastoji u činjenici da se naručitelj obrazlažući razloge za donošenje Odluke o poništenju za Grupu 2. predmeta nabave također pozvao na nalaz i mišljenje stručnjaka, međutim da uslijed neodređenih izraza nije jasno na temelju kojih podataka je stručnjak izveo svoje zaključke odnosno da nije moguće utvrditi da su izmjene toliko značajne da bi dovele do bitno drukčije dokumentacije o nabavi. Tvrdi da naručitelj nije dokazao da su izmjene od tolikog značaja da je zbog istih potrebno provesti novi postupak nabave za Grupu 2. Navodi da se različito činjenično stanje, a u odnosu na značaj danog nalaza i mišljenja vještaka, očituje i u činjenici da glede Grupe 2. nije jasna veza između opisa predmeta nabave i zadatka koji je naručitelj postavio vještaku, kako je i opisano u rješenju. Tvrdi da bi uslijed izmjene tehničkih specifikacija predmeta nabave za Grupu 1. zbog izmjene propisa došlo do znatnog uvećanja financijskih troškova za naručitelja u minimalno dvostrukom iznosu od planiranog prema postojećoj specifikaciji i posljedično do eventualnog pitanja postojanja osiguranih sredstava za nabavu dok su za Grupu 2. moguće izmjene određenih specifikacija, ali čiji opseg i značaj u mišljenu vještaka nisu jasno potkrijepljeni određenim podacima, a koji mogu eventualno dovesti do znatno manjih troškova za naručitelja i u kojoj situaciji nema opasnosti od probijanja osiguranih sredstava naručitelja. Tvrdi da tužitelj netočno aludira da je tuženik donio različite odluke na temelju vrlo slične

činjenične osnove jer je temelj za donošenje odluke tužitelja prilikom donošenja pobijanog rješenja bilo drukčije činjenično stanje.

10. Državna komisija ne osporava da ZJN 2016 ne propisuje što se smatra bitno drukčijom dokumentacijom o nabavi ali tvrdi da se mora raditi o postojanju razloga i okolnosti koje dovode do sadržajno bitno drukčije dokumentacije o nabavi, a koje naručitelj mora dokazati kada se njegova odluka preispituje u žalbenom postupku. Ako odluku dokazuje nalazom i mišljenjem vještaka naručitelj je ovlašten postaviti vještaku zadatak, ali pri tom mora voditi računa da isti postavi na način da se nedvojbeno i jasno može utvrditi veza između opisa predmeta nabave i samog pitanja naručitelja. Isto tako, ako iz nalaza i mišljena vještaka nije jasno na temelju kojih je podataka stručnjak donio zaključke, tuženik tvrdi da odluku naručitelja koja je temeljena na takvom nalazu i mišljenju ne može potvrditi. Navodi da je u predmetnom slučaju utvrđeno da nije jasna veza između opisa predmeta nabave (jedna poslužiteljska licenca 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 obuhvaćaju pravo pristupa i uporabe Sustava na neograničen rok i neograničen broj njihovih krajnjih korisnika i zadatka naručitelja) i zadatka naručitelja (da 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.

11. Državna komisija navodi da je na tužitelju teret dokaza činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluku o poništenju, da dokazi moraju biti jasni i precizni inače, a da bi si u protivnom naručitelji mogli uzeti za pravo da u fazi kada su već zaprimili ponude ponište postupak javne nabave zbog potrebe za izmjenom neznatnog dijela tehničke specifikacije i sl., što sigurno nije bila intencija zakonodavca. Nadalje navodi da se tužitelj poziva na analogiju uspoređujući fazu pregleda i ocjene ponuda (čl. 293. ZJN 2016) i fazu izvršenja ugovora, da faza izvršenja ugovora slijedi nakon sklapanja ugovora s odabranim ponuditeljem te da ZJN 2016 u odredbama koje se odnose na fazu izvršenja ugovora ne propisuje zabrane iz članka 293. ZJN 2016. Naglašava da je predmetnom dokumentacijom o nabavi propisano da se sklapa okvirni sporazum u kojem nisu određeni svi uvjeti za sklapanje ugovora o javnoj nabavi, a da su količine određene kao predviđene/okvirne količine te da je tužitelj u dokumentaciji o nabavi propisao mogućnost izmjene ugovora i okvirnog sporazuma te zadržao pravo izmjene istih u slučaju razloga koji postoje na strani naručitelja upravo predviđevši i promjene u poslovnim procesima naručitelja kao i promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova i druge objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi.

12. Što se tiče nalaza i mišljenja vještaka, smatra ga mjerodavnim dokazom koji se kao takav može koristiti kao dokaz u postupcima javne nabave, ali da ocjenom sadržaja tog dokaza (koji je nejasan i neodređen) nije pridao značaj dokaza na okolnost postojanja izmjena koje su u toj mjeri značajne da bi dovele do bitno drugačije dokumentacije o nabavi. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev kao neosnovan, a u slučaju usvajanja istog, riješiti predmetnu upravnu stvar.

13. Zainteresirana osoba je u smislu odredbe članka 19. stavka 3. ZUS-a bila pozvana sudjelovati u sporu, ali se nije uključila u spor.

14. U prvom redu valja navesti da iz sadržaja tužbe te odgovora na tužbu, kao i podataka u spisu predmeta, proizlazi da je strankama u predmetnom postupku omogućeno očitovanje o podnescima zaprimljenim tijekom postupka pa je Sud predmetni spor riješio bez održavanja rasprave, ocijenivši da su u predmetnom slučaju raspravljena sva pitanja koja su odlučna za donošenje zakonite odluke te da razlozi zbog kojih se predmetno rješenje pobija ne zahtijevaju daljnja činjenična utvrđenja.

15. Sud je uzeo u obzir činjenice utvrđene u postupku donošenja osporavane odluke kao i očitovanja stranaka tijekom upravnosudskog postupka te je, na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja, utvrdio da je tužbeni zahtjev neosnovan.

16. Iz spisa proizlazi da je naručitelj APIS IT d. o. o. iz Zagreba objavio 11. veljače 2019. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2019/S 0F2-0004881 radi nabave 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. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju cijene 65%, rokova isporuke 15% i koliko Internet preglednika podržava 20%.

17. Za predmetnu Grupu 2. je pristigla jedna ponuda, ovdje zainteresirane osobe Zajednice ponuditelja, koju je naručitelj ocijenio valjanom. Nakon provedenog postupka pregleda i ocijene ponude naručitelj je Odlukom o poništenju KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-21-397 od 31. svibnja 2021. poništio postupak javne nabave za Grupu 2., na koju odluku je Zajednica ponuditelja izjavila žalbu. Povodom žalbe Zajednice ponuditelja, Državna komisija je rješenjem od 21. lipnja 2021. poništila navedenu Odluku o poništenju i predmet vratila naručitelju na ponovno odlučivanje.

18. U ponovnom postupku naručitelj je donio novu Odluku o poništenju za Grupu 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-22-448 od 27. lipnja 2022. na koju Odluku je ponovo Zajednica ponuditelja izjavila žalbu. Odlučujući o toj žalbi Državna komisija je pobijanim rješenjem poništila predmetnu Odluku o poništenju i naložila naručitelju plaćanje troškova žalbenog postupka žalitelju.

19. U ovom predmetu je nesporno da je naručitelj, ovdje tužitelj nakon pregleda i ocijene ponude Zajednice ponuditelja donio odluku kojom je poništio postupak javne nabave za Grupu 2. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu na temelju članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016. predmeta javne nabave.

20. Sporno je, je li Državna komisija postupila pravilno i zakonito poništivši tužiteljevu odluku o poništenju postupka javne nabave za predmetnu grupu.

21. Odredbom članka 298. stavka 1. točke 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.

22. Pravilno Državna komisija tvrdi da je tužitelj u postupku provedenom nakon poništenja odluke o poništenju javne nabave bio dužan dokazati da su okolnosti na koje se poziva u predmetnoj odluci o poništenju javne nabave osnova za primjenu navedene zakonske odredbe, odnosno da se radi o okolnostima koje bi dovele do

bitno drukčije dokumentacije o nabavi što, po ocjeni Državne komisije, nije uspio. Naime, tužitelj tvrdi da je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda postupio u skladu s pravnim shvaćanjem Državne komisije iz prethodnog rješenja kojim je poništila tužiteljevu odluku o poništenju postupka javne nabave i presudi ovog suda kojom je potvrđeno to shvaćanje te je angažirao stalnog sudskog vještaka za biometriju, informatiku i telekomunikacije prof. dr. sc. Miroslava Baču na temelju kojeg dokaza je donio odluku o poništenju i u odnosu na Grupu 1. predmeta javne nabave. Međutim, Državna komisija je pravilno ocijenila da je za Grupu 1. predmeta nabave naručitelj dokazao postojanje okolnosti za poništenje i primjenu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016., dok za Grupu 2. postojanje takvih okolnosti nije dokazao jer se radilo o drukčijem činjeničnom stanju. Naime, za Grupu 1. predmeta nabave je utvrđeno da će se zbog stupanja na snagu nove Uredbe financijski troškovi naručitelju uvećati u minimalno dvostrukom iznosu od planiranog iznosa prema postojećoj specifikaciji i da se radi o izmjenama radi kojih je potrebno izraditi nove tehničke specifikacije. Međutim, u odnosu na Grupu 2. predmeta javne nabave Državna komisija je ocijenila da tužitelj nije dokazao da su izmjene na koje se tužitelj poziva tolikog značaja da je potrebno provesti ponovni postupak javne nabave za tu grupu predmeta nabave, a koju ocjenu je Državna komisija iscrpno i razložno obrazložila.

23. Tužitelj i ne osporava da je u dokumentaciji za nabavu ostavio dovoljno prostora za eventualne izmjene tijekom provedbe ugovora nakon sklapanja istog. U dokumentaciji o nabavi je propisao mogućnost izmjene ugovora i okvirnog sporazuma u slučaju promjena u poslovnim procesima naručitelja i korištenja sredstava iz EU fondova kao i drugih objektivnih okolnosti koje bi mogle utjecati na izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Po ocjeni ovog suda, Državna komisija je jasno i razložno odgovorila na sve tužiteljeve prigovore tijekom postupka uz obrazloženje s kojim je ovaj sud u cijelosti suglasan. Stoga je pravilno usvojila žalbu Zajednice ponuditelja i poništila Odluku o poništenju postupka nabave za Grupu 2. predmetne javne nabave.

24. Prema članku 403. stavku 3. ZJN 2016 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. U predmetnom slučaju je tužitelj taj koji je trebao dokazati postojanje okolnosti iz navedenog članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016 na temelju kojeg je poništio postupak javne nabave. Ovo tim više, kako to pravilno smatra i Državna komisija, jer se radi o fazi postupka u kojoj su vidljive cijene ponuda kao i dokazi ponuditelja vezani za dokazivanje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude pa je nužno da naručitelj jasno i nedvojbeno dokaže postojanje razloga i okolnosti na koje se poziva kao na argument za poništenje postupka.

25. S obzirom na sve navedeno, ovaj sud je ocijenio rješenje Državne komisije zakonitim te je, na temelju odredbe članka 57. stavka 1. ZUS-a, odbio tužbeni zahtjev i odlučio kao u izreci ove presude.

U Zagrebu 8. prosinca 2022.

Predsjednica vijeća
Lidija Rostaš, dipl. iur.

Broj zapisa: **eb316-0898e**

Kontrolni broj: **0f1cf-5089f-13fc0**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Lidija Rostaš, 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.