



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

KLASA: UP/II-034-02/21-01/543

URBROJ: 354-01/21-9

Zagreb, 21. lipnja 2021.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave u Vijeću sastavljenom od članova: Anđelka Rukelja, zamjenika predsjednice te Darie Duždević i Alice Brandt, članica u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, OIB: 45392055435, 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

RJEŠENJE

1. Poništava se odluka o poništenju za grupu 2, KLASA: 575-10/19-01/02, URBROJ: APIS IT-04-02-21-397 od 31. svibnja 2021., u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na vrijeme od tri godine, broj objave: 2019/S 0F2-0004881, predmet nabave: nabava roba i usluga s ciljem uspostave centra dijeljenih usluga s pratećim poslovnim uslugama (IAAS, SAAS, PAAS), po grupama.
2. Nalaže se naručitelju Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju zajednica ponuditelja Dokument IT d.o.o., Zagreb, 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.

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 0F2-0004881, 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 kojom je poništio postupak javne nabave za grupu 2.

Na navedenu odluku o poništenju urednu je žalbu putem sustava e-Žalba 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.

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, odluke o poništenju postupka te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da naručitelj pogrešno tumači članak 298. stavak 1. točku 2. ZJN 2016. Citiranom odredbom je propisano da je javni naručitelj obavezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Iz te odredbe jasno proizlazi da se mora raditi o okolnostima koje su postojale u trenutku izrade dokumentacije o nabavi, međutim koje u tom trenutku nisu bile poznate, a da su bile poznate dovele bi do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi. Žalitelj smatra da lažne nepostojeće okolnosti koje se navodno pojave tek nakon izrade dokumentacije o nabavi, nisu, niti mogu biti razlog za obvezno poništenje postupka javne nabave niti po jednoj od točaka iz stavka 1. članka 298. ZJN 2016. Žalitelj navodi da nije jasno što je naručitelj utvrdio vezano uz financijska sredstva, odnosno smatra da su financijska sredstva za izvršenje predmeta nabave dostupna što je vidljivo iz dopisa Ministarstva financija od 2. studenog 2020. i dopisa Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva od 23. studenog 2020.

Ističe da su za 11 od ukupno 13 grupa nabave sklopljeni okvirni sporazumi (osim za grupe 1 i 2). Oспорava ovlaštenje naručitelju za poništenje postupka javne nabave s obzirom na to da provodi postupak u ime i za račun Ministarstva uprave. Smatra da razlozi koje navodi naručitelj predstavljaju razloge za izmjenu ugovora a ne za poništenje postupka. Žalitelj smatra da nije prihvatljivo da se u ovakvom postupku javne nabave, gdje je predmet nabave od strateške važnosti za Republiku Hrvatsku i velike vrijednosti, donosi ovakva odluka. Odlukom o poništenju su, smatra žalitelj, povrijeđena baš sva načela postupka javne nabave koja se tiču naručitelja, a posebice obveza primjene odredbi ZJN 2016 na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da nedostatak financijskih sredstava nije osnovni i jedini razlog za poništenje postupka, već da su to nove okolnosti nastale uslijed protoka vremena. Naručitelj navodi da se razvoj digitalnih usluga ubrzao i proširio uslijed pandemije Covid 19 i potresa u Zagrebu pa da je došlo do razvoja novih digitalnih usluga odnosno sasvim novih poslovnih procesa. Ističe da razdoblje od prije tri godine nakon pokretanja postupka nije primjenjivo na današnje vrijeme te ukazuje na to da održivost projekta sa zastarjelim ili nedovoljnim rješenjem nije ekonomski prihvatljiva. Navodi da financijska sredstva nisu osigurana i da je to vidljivo kroz Odluku o izmjenama i dopunama Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2019. i projekcije za 2020. i 2021. (Narodne novine, broj 111/19) i dopisa Ministarstva uprave od 4. lipnja 2020. Zaključno navodi naručitelj, u ovakvom postupku javne nabave, gdje je predmet nabave od strateške važnosti za Republiku Hrvatsku, bez obzira na vrijednost nije prihvatljivo da se donese odluka koja bi mogla imati potencijalno veliki financijski rizik, uslijed navedenih razloga. Odlukom, smatra naručitelj, nije povrijeđeno niti jedno načelo javne nabave kako budući je naručitelj svojim činjenjem, a pažnjom dobrog gospodarstvenika, pravilno zaključio kako je veliki protok vremena doveo u pitanje svrhovito trošenje sredstava, opravdanost tehničkih specifikacija i na kraju dobivanje optimalnog rješenja kako je i zamišljeno. Također, naručitelj uzima i obzir i rokove i uvjete pod kojima se postupak nabave moraju dovršiti kako bi se ostvario planirani povrat sredstava iz EU fondova.

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

Dokumentacijom o nabavi određeno je da je predmet nabave za grupu 2 nabava i uspostava sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu kao cjelovito aplikativno rješenje za podršku u radu i upravljanju proračunom, javnom nabavom i ulaznim računima i nalogima za plaćanje u okviru Centra dijeljenih usluga (Opis predmeta nabave i tehničke specifikacije – Prilog 6.2.).

Točkom 8. dokumentacije o nabavi propisano da je sukladno članku 4. stavku 1. alineji 2. Pravilnika o Dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/2017), u troškovniku navedena predviđena (okvirna) količina predmeta nabave. Stvarno nabavljena količina roba/usluga temeljem sklopljenog okvirnog sporazuma može biti veća ili manja od predviđene (okvirna) količine. Ukupna plaćanja bez poreza na dodanu vrijednost na temelju svih ugovora sklopljenih na temelju Okvirnog sporazuma ne smiju prelaziti procijenjenu vrijednost nabave pojedine grupe, konkretno za predmetnu grupu 45.400.000,00 kuna bez PDV-a. Istom točkom je propisano da se naručitelj ne obvezuje na realizaciju svih količina navedenih u troškovniku, već da stvarna realizacija ovisi o stvarnim potrebama i financijskim mogućnostima naručitelja kroz cijelo vrijeme trajanja okvirnog sporazuma. U svakom pojedinačnom ugovoru o javnoj nabavi koji će se sklapati na temelju okvirnog sporazuma će biti navedena predviđena (okvirna) količina svake stavke troškovnika i odredba da stvarno nabavljena količina roba/usluga na temelju ugovora može biti veća

ili manja od predviđene (okvirne) količine, te odredba da ukupna plaćanja temeljem tako sklopljenog ugovora na temelju okvirnog sporazuma ne smiju prijeći vrijednost iz sklopljenog okvirnog sporazuma. Navedenom točkom dokumentacije naručitelj je također predvidio da su izmjene ugovora i okvirnog sporazuma moguće, te da će se iste, u slučaju da se ostvare zakonski preduvjeti, realizirati sukladno člancima 314. do 321. ZJN 2016. Naručitelj je propisao da u slučaju razloga koji su na strani naručitelja, kao što su promjene u organizaciji ili poslovnim procesima naručitelja, promjene u sustavu upravljanja i kontrole korištenja EU fondova ili druge slične objektivne okolnosti koje utječu na izvršenje ugovora o javnoj nabavi, da naručitelj zadržava pravo izmjene ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma na način da produži rok za izvršenje predmeta nabave i/ili poveća ugovorenu cijenu. Naručitelj može rok za izvršenje predmeta nabave produžiti po potrebi, odnosno može povećati cijenu predmeta nabave za najviše 30% vrijednosti okvirnog sporazuma.

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

U okviru opisa predmeta nabave i tehničkih specifikacija (Prilog 6.2.) naručitelj je točkom 2.3.11. predvidio prilagodbe sustava – adaptivno održavanje u jamstvenom roku. Navedenom točkom je predviđeno da se nabavlja gotovo aplikativno rješenje, po principu „ključ u ruke“, koje mora omogućiti podršku navedenim poslovnim procesima. Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu mora biti spreman za upotrebu (Commercial-off-the-shelf - COTS) uz mogućnost prilagodbe sukladno definiranim specifičnim potrebama. Prilagodbe mogu uključivati: izmjene na postojećim ekranima koje se odnose na polja koja su obuhvaćena Sustavom za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu (npr. dodavanje polja na listama, dodavanje polja na filtrima, dodavanje novih akcija, izmjena funkcija određenih polja ili akcija i sl.) te dodavanje linkova za lakše kretanje kroz Aplikaciju; dodavanje novih izvještaja te izmjena postojećih; provođenje složenih administrativnih i konfiguracijskih akcija; prikupljanje korisničkih zahtjeva za prilagodbama; snimka stanja; testiranje prilagodbi; isporuka prilagodbi; obuka korisnika za prilagodbe; izrada korisničke i tehničke dokumentacije; te druge poslove koji se odnose na adaptivno održavanje, odnosno koji po svojoj naravi uključuju poduzimanje bilo kakvih poslova adaptivne naravi.

Stavkom 8. troškovnika predviđena je stavka „Pristupna stanarska licenca za Sustav za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu“, 300 komada. Pristupna stanarska licenca obuhvaća pravo pristupa i uporabe sustava u državnim tijelima i institucijama javnih službi, na neograničeni rok i neograničeni broj njihovih krajnjih korisnika. U okviru ovog postupka predviđeno je 300 pristupnih stanarskih licenci (točka 2.3.8. Priloga 6.2.).

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda od 30. listopada 2019. utvrđeno je da je naručitelj izvršio pregled i ocjenu ponude žalitelja te da navedeni zapisnik sadrži prijedlog za odabir ponude žalitelja (ponuda žalitelja je ocijenjena valjanom).

Uvidom u odluku o poništenju od 31. svibnja 2021. utvrđeno je da je ta odluka donesena na temelju članka 298. i članka 303. ZJN 2016. Navedenom odlukom je

predviđeno također da će sukladno članku 303. stavku 3. točki 5. ZJN 2016 naručitelj pokrenuti novi postupak nabave za grupu 2 u najskorijem mogućem roku.

Iz navedene oduke proizlazi da je naručitelj postupak nabave za grupu 2 poništio iz sljedećih razloga.

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

Naručitelj dalje u odluci navodi da je nastavno na veliki protek roka potrebno uzeti u obzir izmjene relevantnih propisa koje su se dogodile u navedenom razdoblju. U tom smislu naručitelj objašnjava da je protekom vremena stvoreno potencijalno preklapanje funkcionalnosti sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu nabavu s funkcionalnostima jedinstvenog informacijskog sustava za upravljanje financijama državne riznice, kao i manjak dostatnih informacija o točnom broju i vrsti korisnika sustava. Ukazuje tako na činjenicu da je tijekom provedbe predmetnog postupka javne nabave, u veljači 2020., objavljena Strategija unapređenja i modernizacije sustava državne riznice 2020.-2024., kojom se planiraju konkretne mjere usmjerene na modernizaciju i razvoj proračunskih procesa, od planiranja, izvršavanja, računovodstvenog sustava do financijskog izvještavanja, uz istovremeno unapređenje informacijskog sustava državne riznice. U okviru planiranih mjera, planiraju se tehnološka unapređenja i nastavak integracije informacijskih sustava proračunskih korisnika s informacijskim sustavom državne riznice dok će se ovisno o rezultatima analize predviđene u okviru provedbe Strategije provoditi integracija proračunskih korisnika druge i treće razine organizacijske klasifikacije. Sukladno tome, navodi naručitelj, došlo je do novih okolnosti koje zahtijevaju promjene u tehničkim specifikacijama predmeta nabave, a u dijelu upravljačkog i troškavnog računovodstava za proračunske korisnike.

Nadalje, obrazlaže naručitelj, dio procesa predviđen tehničkom specifikacijom za grupu 2, koji se odnosi na izradu financijskih planova te izmjena i dopuna financijskih planova proračunskih korisnika, ne može se provesti bez pristupa podacima središnjeg FMIS SDR-a (Financial Management Information System Gateway sustav središnje državne riznice). Tehničkom specifikacijom za grupu 2 određeno je 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 sada potrebno revidirati radi dobivanja jasne slike stvarno potrebnih korisnika sustava za upravljačko i troškovno računovodstvo i javnu

nabavu, tako da novo informatičko rješenje koje se predlaže za grupu 2 bude namijenjeno proračunskim korisnicima koji nisu razvili svoje informacijske sustave na odgovarajućem nivou i sa svim potrebnim funkcionalnostima. Naručitelj smatra da je jasna nužnost provedbe horizontalne analize i revidiranja tehničke specifikacije za grupu 2, budući da točni korisnici i potrebne funkcionalnosti nisu na odgovarajući način predviđene tehničkom specifikacijom, odnosno nisu niti mogli biti predviđeni ranije jer je do određenih izmjena došlo nakon isteka roka za dostavu ponuda.

Naručitelj zaključuje da bi zbog velikog broja potencijalnih korisnika i kompleksnosti planiranog sustava provedba horizontalne analize mogla potrajati kroz relativno dulji vremenski period, pa da je učinkovitije i za naručitelja i za ponuditelje poništiti predmetni postupak javne nabave za grupu 2 te nakon provedbe svih odgovarajućih koraka i prikupljanja relevantnih informacija, ponoviti postupak uz primjenu odgovarajućih izmjena dokumentacije.

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

U relevantnom dijelu, u dokumentaciji je dostavljen dopis Ministarstva uprave od 4. lipnja 2020. u kojem to ministarstvo ovdje naručitelju odgovara: „Dodatno, navodimo kako je Ministarstvo uprave zbog gospodarskih kretanja uslijed epidemije bolesti COVID-19 u kojima je bilo potrebno osigurati sredstva za financiranje mjera i aktivnosti u borbi s epidemijom promijenilo planirane proračunske aktivnosti kako bi se optimalno iskoristio ograničeni fiskalni potencijal, na temelju članka 1. i članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske. S obzirom na navedene okolnosti, o daljnjim postupanjima po pitanju dinamike i vremenskih okvira u sklopu ugovora o bespovratnim sredstvima „Uspostava centra dijeljenih usluga“, bit ćete pravovremeno obaviješteni te se radujemo nastavku zajedničke suradnje.“

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

Naručitelj je dopisom od 17. prosinca 2020., kojim odgovara na upit Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, naveo sljedeće: „Nastavno na komentare Ministarstva financija vezane uz funkcionalne specifikacije za predmet nabave ... Grupa 2 ..., isti u određenoj mjeri pokazuju odstupanja od iste te bi implementacija takvih izmjena imala utjecaj na previđeno rješenje. U fazi priprema natječajnih dokumentacija, Ministarstvo uprave, kao nositelj projekta u više je navrata komuniciralo navedene dokumente prema svim Ministarstvima te tada, a prije objave javnih natječaja, nisu zaprimljene nikakve primjedbe.“

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

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

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

Među strankama je sporno jesu li okolnosti na koje se poziva naručitelj u odluci o poništenju valjana osnova za poništenje postupka za navedenu grupu nabave, a sukladno 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 protok 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 određenu prilagodbu uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. Naime, 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 okvirnog sporazuma sukladno odredbama dokumentacije o nabavi i ZJN 2016.

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. ZJN 2016, slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

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

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

Člankom 431. stavak 2. ZJN 2016 propisano je da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti, dok je stavkom 3. propisano da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

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

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

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


ZAMJENIK PREDsjedNICE
Anđelko Rukelj

Stranke žalbenog postupka:

1. Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, Paljetkova 8
2. Zajednica ponuditelja: Dokument IT d.o.o., Zagreb, Ulica grada Vukovara 269f, Algebra d.o.o., Zagreb, Maksimirska 58a, Atos IT Solutions and Services d.o.o., Zagreb, Heinzelova 69 i Laus CC d.o.o., Dubrovnik, Vukovarska 23