



PRIMLJENO: 20 -12- 2021		EOJN POSTOM NEPOSREDNO E-MAIL
USTROJ. JED.	VRIJEDNOST	PRILOZI
KLASA: UP/II-034-02/21-01/768		
URBROJ: 383-01/21-12	Poslovni broj: UsII-310/21-7	

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

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 Mirjane Čačić, predsjednice vijeća, Ane Berlengi Fellner i Senke Orlić-Zaninović, članica vijeća, te sudske savjetnice Maje Domac, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Reducamenta j.d.o.o., Zagreb, Bencekovićeve 33B, zastupan po direktoru Stjepanu Mariću, Prilaz Gjure Deželića 31, Zagreb, a ovaj po odvjetniku Vladimiru Simiću, Savska cesta 32, Zagreb, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Koturaška 43/IV, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Ministarstva zdravstva, Zagreb, Ksaver 200a, zastupanog po ministru prof. dr. sc. Vili Berošu, dr. med., radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 11. studenog 2021.

p r e s u d i o j e

- I Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/21-01/768, urbroj: 354-01/21-8 od 27. kolovoza 2021.
- II Odbija se zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika donesenim povodom žalbe tužitelja, pod točkom 1. izreke je odbijena žalba tužitelja kao neosnovana te je pod točkom 2. odbijen zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.
2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja tuženika podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da je naručitelj dana 7. prosinca 2020. godine objavio postupak javne nabave: konzultantske usluge za upravljanje projektom i administracijom – usluge pomoći u provedbi projekta: e-Smjernice. Navedeni postupak nabave je dio projekta e-Smjernice za koji je sklopljen ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte financirane iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. U svrhu realizacije tog projekta naručitelj je pokrenuo tri postupka javne nabave. Prvi pokrenuti postupak bio je za nabavu usluga izrade tehničke specifikacije za izgradnju informatičkog sustava zdravstvenih smjernica s integracijom u ostale sustave e-Zdravlja za koji je 2. studenog 2020. sklopljen ugovor sa ponuditeljem IN2 d.o.o. Zagreb. Drugi pokrenuti postupak bio je za nabavu usluga izrade metodologije i IT predložka te izrada e-Smjernica, koji postupak je pokrenut 27. svibnja 2020. godine, javno otvaranje ponuda je završeno 16. lipnja 2020., dok je odluka o poništenju objavljena 9. lipnja 2021. godine. Navedeni postupak nabave je poništen iz razloga što je naručitelj utvrdio mogući sukob interesa. Razlog

poništenja dakle nije bio vezan uz opisani predmet nabave i tehničke specifikacije. Tužitelj nadalje citira odredbe DON-i br.: 2.3. Količina predmeta nabave DON; br. 2.7. Rok pružanja usluga DON, napominjući da je rok izvršenja predmetnih usluga vezan uz provedbu i završetak svih projektnih aktivnosti. Projektne aktivnosti smatrat će se izvršenim odobrenjem završnog zahtjeva za nadoknadom sredstava iz završnog izvješća o provedbi od strane Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU. Predviđeni završetak projektnih aktivnosti je 1. prosinca 2021. godine, a ugovor o javnoj nabavi usluga stupa na snagu danom potpisa objiju ugovornih strana. U slučaju potrebe za produljenjem roka pružanja usluge, naručitelj i pružatelj usluge će sklopiti dodatak ugovoru, pri čemu takvo produljenje roka pružanja usluge neće utjecati na povećanje ukupno ugovorene cijene. Tužitelj nadalje citira članak 4. prijedloga ugovora (t. 4.1.; br. 7.6.), ističući da je rok za donošenje odluke o poništenju 90 dana od nastanka razloga za poništenje postupka javne nabave iz članka 298. Zakona o javnoj nabavi. U ovom postupku nabave naručitelj je javno otvaranje izvršio 13. siječnja 2021. godine, dok je odluku o poništenju objavio 4. kolovoza 2021. godine. Naručitelj je u odluci o poništenju naveo da je pravna osnova za poništenje članak 298. stavak 1. točka 2. Zakona jer su nakon javnog otvaranja postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Navodi da trenutni ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru kojeg se nabavljaju predmetne usluge predviđa trajanje projekta 24 mjeseca, odnosno do prosinca 2021. godine, da projekt nije u završnoj fazi, da nije izvršeno produljenje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava te da je donesena odluka o poništenju za drugi postupak nabave (usluga izrade metodologije i IT predložka te izrada e-Smjernica), pa da je jasno da konzultantske usluge koje su predmet ove nabave nisu potrebne. Ističe da u ovom trenutku nije poznato koji bi bio opseg i vrijednost predmetnih usluga u okviru projekta, u slučaju njegova produženja. Razlog poništenja su dakle, okolnost da projekt nije u završnoj fazi, a da naručitelj još nije zatražio produljenje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, iako bi to mogao učiniti. Zatim okolnost da je u drugom od ukupno tri postupka donesena odluka o poništenju (a još nije pokrenut novi postupak nabave), te okolnost da ako bi se ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava produljio, sada nije poznat opseg i vrijednost predmetnih usluga. Okolnosti koje navodi naručitelj u odluci o poništenju nisu okolnosti iz članka 298. stavka 1 točke 2. Zakona, pri čemu naručitelj niti u jednom dijelu odluke uopće ne navodi opseg u kojem bi se zbog navedenih okolnosti izmijenila okolnost o nadmetanju ili dokumentacija o nabavi, pa nema nikakvog temelja za ocjenu da bi se radilo o bitno drugačijoj obavijesti ili dokumentaciji, kako sama odredba Zakona nalaže. Naručitelj zapravo navodi samo da njemu sada nije poznat opseg i vrijednost predmetnih usluga ako bi se usluge naknadno nabavljale, pa se može zaključiti da bi opseg mogao ostati i isti. Iako naručitelj uopće ne navodi što bi to bilo bitno drugačije, ovdje ipak treba ukazati na to da je opis usluge predmeta nabave vrlo općenit te je, sukladno tekstu dokumentacije, podlozan prije svega dogovoru naručitelja i ponuditelja – a taj popis je definirao sam naručitelj prije devet mjeseci. Važno je ukazati po tužitelju na to da niti jedna okolnost koju navodi naručitelj njemu nije bilo nepoznata prije s obzirom da je dokumentacijom propisan predviđeni završetak projektnih aktivnosti, što je zapravo vrijeme na koje je sklopljen ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, a navedeni rok se od objave dokumentacije nije mijenjao, dakle rok je naručitelju bio poznat (svakako u prosincu 2020. kada je pokrenut postupak u siječnju 2021. kada je izvršeno javno otvaranje ponuda). Osim

što je naručitelju rok bio poznat prije, on ni u drugim slučajevima ne bi predstavljao razlog zbog kojeg ugovor ne bi bilo moguće izvršavati, s obzirom na to je iz ranije citiranih odredbi dokumentacije jasno vidljivo da predmet nabave, odnosno ugovorni odnos nije vezan uz završnu fazu projekta, kako to navodi naručitelj, već je naručitelj dokumentacijom predvidio rok u kojem bi se ugovor trebao početi izvršavati, ali je također predvidio mogućnost produljenja roka pružanja usluge. Uz navedeno, plaćanje usluge po ovom ugovoru vezano je uz odobrenje zahtjeva za nadoknadom sredstava. Pozivanje naručitelja na poništenje drugog postupka javne nabave je bespredmetno. Naime, naručitelj sada navodi da je postupak koji je poništen u lipnju 2021. ključan za poništenje ovog postupka javne nabave, međutim poništenje postupka nije neka nepredvidiva okolnost, već je jedan od zakonom predviđenih mogućih ishoda postupaka javne nabave. Sve i da je poništenje tog drugog postupka neka neizvjesna okolnost koja naručitelju nije bila poznata prije otvaranja ponuda u ovom postupku nabave, ta okolnost ne bi predstavljala razlog za poništenje ovog postupka, obzirom na to da je iz ranije citiranih odredbi dokumentacije jasno vidljivo da predmet nabave u ovom postupku nije vezan uz završnu fazu projekta, kako to navodi naručitelj, već je naručitelj odredbe o rokovima propisao fleksibilno. Važno je također istaknuti da naručitelj u odluci o poništenju ovog postupka nigdje ne navodi da se novi postupak za konzultantske usluge neće provoditi, već ukazuje na to da bi se novi postupak nabave ipak mogao provoditi ako bi se produljio ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, što je izvjesno upravo zato što razlog poništenja postupka za nabavu usluga i izrade metodologije i IT predložka te izrada e-Smjernica nije bio vezan uz manjkavost opisa predmetne nabave, već okolnost da je naručitelj utvrdio sukob interesa koji nije mogao otkloniti. Tuženik je u osporenom rješenju odbio žalbu tužitelja kao neosnovanu iz razloga navedenih u tom rješenju, međutim isti je na pravilno utvrđeno činjenično stanje pogrešno primijenio materijalno pravo. Obrazloženje tuženika nema temelja u citiranoj odredbi članka 298. stavak 1. točka 2. Zakona pri čemu prvenstveno ističe na činjenicu da naručitelj nije poništio postupak javne nabave zato što mu usluge više nisu potrebne, što je propisano drugom odredbom Zakona o javnoj nabavi i to uopće ne proizlazi iz odluke o poništenju niti iz postupka javne nabave, te je potrebno ukazati i na to da nema, niti je bilo ikakve zakonske zapreke da naručitelj pokrene novi (ponovljeni) postupak javne nabave za projekt kojim bi pružatelju usluge upravljao i administrirao. Tuženik pretpostavlja da naručitelju predmetne usluge više nisu potrebne u opsegu i opisu kako ih je propisao u predmetnoj DON-i, jer projekt kojim bi pružatelj usluge upravljao i administrirao de facto još ne postoji, međutim tuženik nije utvrdio da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili DON, da su bile poznate prije što predstavlja zakonom propisanu okolnost za poništenje. Navedenim obrazloženjem tuženik nije utvrdio postojanje okolnosti propisanih citiranim odredbom Zakona već je pod navedenu pravnu normu podveo okolnosti koje je još uvijek ne postoje već bi mogle biti. Stoga tuženik nije utvrdio niti da se radi o okolnostima koje bi dovele do sadržajno drugačije dokumentacije o nabavi. Predlaže usvojiti tužbeni zahtjev i poništiti rješenje tuženika, te naložiti tuženiku tužitelju naknaditi trošak upravnog spora u iznosu od 10.000,00 kn kao i trošak sastava tužbe.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu ističe da je u konkretnom slučaju među strankama nesporno da je predmetni postupak javne nabave pokrenut za potrebe realizacije naručiteljeva projekta "e-Smjernice" te da je naručitelj za potrebe realizacije projekta pokrenuo ukupno tri postupka javnih nabava različitih usluga. Prvi postupak javne

nabave je proveden radi nabave usluge izrade tehničkih specifikacija za izradu informatičkog sustava, koji postupak je okončan te je sklopljen ugovor o javnoj nabavi. Sklopljen ugovor nije nikad izvršen iz razloga što preostala dva povezana postupka javnih nabava nisu također okončana sklapanjem ugovora o javnoj nabavi. Zatim je pokrenut postupak javne nabave usluge izrade metodologije IT predložka te izrade e-smjernice, koji postupak je poništen naručiteljevom odlukom o poništenju. Protiv te odluke naručitelja o poništenju navedenog drugog postupka javne nabave nije pokrenut žalbeni postupak kod tuženika u kojem bi bila osporena zakonitost poništenja tog postupka, slijedom čega je ta naručiteljeva odluka postala izvršna. Ujedno je, za potrebe realizacije projekta "e-Smjernice" pokrenut i ovdje sporni postupak javne nabave, koji je pokrenut radi nabave: usluge upravljanja i administriranja projektom "e-Smjernice". Iz ukupnosti nespornih činjenica proizlazi kako je nužno uspješno provesti sva tri postupka javne nabave, tj. nabaviti sve te usluge da bi naručitelj uspješno realizirao projekt "e-Smjernice". Također iz navedenog proizlazi međusobna povezanost tri navedena postupka javnih nabava na način da uspješna realizacija prethodno provedenog postupka uvjetuju potrebu za provedbom kasnijeg postupka, s obzirom da je prvi postupak proveden kako bi se izradile tehničke specifikacije potrebne za izgradnju informatičkog sustava. Drugi postupak je proveden kako bi se informatički sustav "e-smjernice" izradio te je posljednji, ovdje sporni postupak, proveden kako bi se nabavila usluga gospodarskog subjekta koji bi nadzirao i administrirao provedbu cijelog projekta. S obzirom na to da je u konkretnom slučaju nesporno da središnji postupak javne nabave, pokrenut radi izgradnje samog projekta/informatičkog sustava e-smjernice nije niti proveden, tj. poništen je, proizlazi da je otpala potreba za provedbom postupka nabave usluge upravljanja i administriranja tim projektom. Naime, da je naručitelj proveo ovdje sporni postupak javne nabave i sklopio ugovor o javnoj nabavi usluge, njegovo postojanje bi bilo samo sebi svrha te se ne bi niti mogao realizirati s obzirom da odabrani ponuditelj ne bi imao što administrirati i ne bi imao čime upravljati. Okolnosti da je došlo do poništenja drugog postupka javne nabave, zajedno s ostalim navedenim u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda te samoj naručiteljevoj odluci o poništenju postupka javne nabave predstavljaju novonastale tj. novo poznate okolnosti u odnosu na nabavu ovdje spornih usluga. Naime, da je naručitelj znao, u trenutku pokretanja spornog postupka javne nabave da do realizacije postupka kojim se izrađuje informatički sustav "e-Smjernice" neće doći na planiran način i u planiranim rokovima, zasigurno bi sadržajno bitno drugačije odlučio provesti nabavu ovdje spornih usluga. Zbog poništenja postupka javne nabave usluge izrade informatičkog sustava "e-Smjernice" naručitelju nije poznato (prestalo je biti poznato) u kojem opsegu će projekt tj. informatički sustav biti izrađen, slijedom čega mu nije nedvojbeno poznato kakav bi opseg usluga u sada spornom postupku javne nabave trebao biti. Naime, prema članku 200. stavak 1. Zakona dokumentacija o nabavi mora biti izrađena na jasan, precizan, razumljiv i nedvojben način te na isti način moraju biti opisani predmet nabave kao i tehničke specifikacije predmeta nabave (čl. 206. do 211. Zakona). Obzirom na to da su u konkretnom slučaju sporne usluge upravljanja i administriranja projektom, a nabava izrade tog projekta je poništena, nije poznato hoće li novi postupak nabave izrade projekta imati isti opis predmeta nabave i tehničke specifikacije, s obzirom na pravo naručitelja da u novom postupku izradi novu dokumentaciju o nabavi s novim opisom predmeta nabave i novom tehničkom specifikacijom te je ujedno neizvjesno hoće li novi postupak za izrade informatičkog sustava uopće biti proveden, zbog isteka roka