



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

**KLASA: UP/II-034-02/23-01/172
URBROJ: 354-02/12-23-11
Zagreb, 25. rujna 2023.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Nelice Vidić, zamjenice predsjednice te Karmele Dešković i Alice Brandt, članica, postupajući po presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovni broj: UsII-99/23-6 od 13. srpnja 2023. godine, donesene povodom tužbe tužitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, OIB: 81793146560, protiv Rješenja ovog tijela KLASA: UP/II-034-02/23-01/172, URBROJ: 354-02/12-23-6 od 5. svibnja 2023. godine, koje je doneseno povodom žalbe žalitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, na sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2022/S 0F2-0040693, broj ispravka objave: 2023/S F14-0012853, predmet nabave: nabava sustava za uredsko poslovanje, naručitelja Grad Dubrovnik, Dubrovnik, OIB: 21712494719, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21), članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22; dalje u tekstu: ZJN 2016) te članka 81. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i 110/21) donosi

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, za naknadom troškova žalbenog postupka, odbija se.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Grad Dubrovnik, Dubrovnik, objavio je 17. listopada 2022. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, a dana 28. ožujka 2023. godine objavio je ispravak objave broj: 2023/S F14-0012853, u otvorenom postupku javne nabave, predmet nabave: nabava sustava za uredsko poslovanje. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda s relativnim ponderima: specifično iskustvo stručnjaka – 50%, produženo trajanje jamstvenog roka – 20% i cijena – 30%.

U predmetnom postupku javne nabave žalbeno tijelo donijelo je Rješenje, KLASA: UP/II-034-02/22-01/717, URBROJ: 354-02/9-22-6 od dana 28. studenog 2022. godine, kojim je povodom žalbi žaliteljâ Cuspis d.o.o., Zagreb i Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, na dokumentaciju o nabavi, poništilo točku 13.2. dokumentacije o nabavi, Informatičke usluge,

u dijelu koji se odnosi na edukaciju korisnika sustava, zatim točku 13.3. dokumentacije o nabavi, Usluge poslovnog savjetovanja, točku 36. dokumentacije o nabavi, Kriterij za odabir ponude te relativni ponder kriterija u dijelu koji se odnosi na točku 3. Kriterij iskustvo stručnjaka 2 – Stručnjak za područje uredskog poslovanja i sustava upravljanja kvalitetom – IS – 2, točku 2.2.1. Povezivanje – integracija, točku 2.2.2.3. Povezivanje s javnim servisima – ZUPIT i točku 3. Modul kvalitete Tehničke specifikacije.

Nakon spomenutog Rješenja žalbenog tijela, naručitelj je dana 28. ožujka 2023. godine objavio ispravak poziva na nadmetanje s izmjenom dokumentacije o nabavi.

Na sadržaj navedene izmjene dokumentacije o nabavi urednu žalbu je dana 6. travnja 2023. godine izjavio žalitelj Hrvatski Telekom d.d., Zagreb.

Postupajući po navedenoj žalbi žalbeno tijelo je dana 5. svibnja 2023. godine donijelo Rješenje KLASA: UP/II-034-02/23-01/172, URBROJ: 354-02/12-23-6, kojim je odbilo žalbu žalitelja kao neosnovanu.

Protiv navedenog rješenja žalbenog tijela tužbu je Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske izjavio tužitelj Hrvatski Telekom d.d., Zagreb, povodom koje je Sud donio presudu poslovni broj: UsII-99/23-6 od 13. srpnja 2023. godine, kojom je poništio rješenje žalbenog tijela KLASA: UP/II-034-02/23-01/172 i predmet vratio na ponovni postupak.

U obrazloženju citirane presude, Sud, u bitnome, navodi da žalbeno tijelo u obrazloženju osporenog rješenja ne spominje nalaze i mišljenje vještaka dostavljene u žalbenom postupku od strane žalitelja, već da je obrazloženje navedenog izneseno tek u odgovoru na tužbu, koji ne može zamijeniti obrazloženje osporenog rješenja.

Žalitelj u žalbi u bitnome osporava dio sadržaja izmjene dokumentacije o nabavi, žalbenim zahtjevom predlaže ispravak dokumentacije o nabavi u dijelu zahvaćenom nepravilnostima i traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 3.820,00 eura, specificirano na trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura i trošak izrade nalaza i mišljenja sudskih vještaka u iznosu od 2.500,00 eura.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome osporava žalbene navode žalitelja i predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od ispravka obavijesti o nadmetanju, izmjene dokumentacije o nabavi te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da naručitelj u izmijenjenom dijelu dokumentacije o nabavi ili, preciznije, dokumentu Prilog 1- Zahtjevi naručitelja, točka 2.1 Predmet nabave - Opseg isporuke sustava, opisuje isporuku predmeta nabave kroz 5 faza. U opisu faze 5, u zadnjoj rečenici, navodi žalitelj, naručitelj ističe: „Isporučitelj je obavezan se povezati (integrirati) sa postojećim aplikativnim sustavima Naručitelja.“ Nadalje, žalitelj ukazuje da u točki 2.2. istog dokumenta naručitelj ističe obvezu Isporučitelja koja se odnosi na „podešavanje i prilagođavanje sustavu za podršku inteligentnim obrascima“, a u točki 3. istog dokumenta naručitelj opisuje svoje postojeće aplikativne sustave, s kojima je Isporučitelj obavezan povezati se. U okviru točke 3.3., nastavlja žalitelj, naručitelj opisuje postojeću platformu

eDubrovnik i navodi: „Povezivanje uključuje import meta-podataka i dokumenta koji su kreirani u na platformi eDubrovnik u modulu Digitalni obrasci u SEUP. SEUP treba omogućiti povezivanje sa modulom putem SOAP WEB servisa, a dokumenti koji se importiraju iz sustava su u PDF formatu.“ Žalitelj ukazuje da je naručitelj za platformu eDubrovnik uredno, kao prilog 1-1_Digitalni obrasci, dostavio Metode SOAP WEB servisa i XML specifikaciju razmjene podataka.

Iz navedenih elemenata dokumentacije o nabavi, prema žalitelju, proizlaze nejasnoće koje istu čine nerazumljivom i dvojbenom, što je u suprotnosti s odredbama članka 200. stavaka 1. i 2. ZJN 2016. Dvojbenost i nerazumljivost izmijenjenog dijela dokumentacije o nabavi, smatra žalitelj, ogledaju se u sljedećem:

1. Iz dokumentacije o nabavi nije razvidno ni potpuno jasno jesu li Inteligentni obrasci koje naručitelj spominje i navodi u točki 2.2. Priloga 1 - Zahtjevi naručitelja, sastavni dio eDubrovnik platforme iz točke 3.3. Priloga 1 - Zahtjevi naručitelja, tj. je li „sustav za podršku inteligentnim obrascima“, u stvari eDubrovnik sustav ili je riječ o nekom drugom sustavu;

2. Naručitelj je u dokumentaciji o nabavi jasno istaknuo obvezu povezivanja sa svojim postojećim aplikativnim sustavima, ali je Metode WEB servisa i XML specifikaciju razmjene podatka dostavio samo za svoj jedan sustav, tj. eDubrovnik platformu. Slijedom činjenice da naručitelj nije dostavio metode web servisa i specifikaciju razmjene podataka za ostale svoje aplikativne sustave tj. predefiniranu XML shemu za ostale sustave, dokumentacija o nabavi nije potpuna i, kao takva, svim potencijalnim isporučiteljima ne daje jednoznačne upute za pripremu ponude. Samim time, smatra žalitelj, dokumentacija o nabavi je manjkava jer je naručitelj u istu uvrstio specifikacije samo jednog svog sustava. Žalitelj zaključuje da je iz opisanog činjeničnog stanje nemoguće jednoznačno sagledati opseg posla potrebnog za cjelovitu integraciju, čime ponude potencijalnih ponuditelja/isporučitelja postaju međusobno neusporedive.

Naručitelj u odgovoru na žalbu prije svega ističe da je krajnje neuobičajeno da žalitelj postavlja pitanje u svezi s programskim rješenjima čiju je arhitekturu i protokole izradio upravo žalitelj. Nadalje, naručitelj smatra netočnim navod žalitelja da "...iz Dokumentacije nije razvidno ni potpuno jasno jesu li Inteligentni obrasci koje Naručitelj spominje i navodi u točki 2.2. Priloga 1 – Zahtjevi naručitelja, sastavni dio eDubrovnik platforme iz točke 3.3. Priloga 1 - Zahtjevi Naručitelja tj. je li „sustav za podršku inteligentnim obrascima“, u stvari eDubrovnik sustav ili je riječ o nekom drugom sustavu", s obzirom da je naručitelj u Prilogu 1. jasno utvrdio te pojmovima podijelio zahtjeve vezane za inteligentne obrasce (točka 2.2. Priloga 1.) i zahtjeve vezane za digitalne obrasce platforme e Dubrovnik (točka 3.3. Priloga 1.). Usput rečeno, nastavlja naručitelj, platforma eDubrovnik (o.a. koju je izradio žalitelj) je elektronička javna usluga koja omogućava građanima, na jednom mjestu i u okviru jedinstvene usluge, mogućnost podnošenja svih zahtjeva i pokretanje svih upravnih i drugih postupaka grada Dubrovnika koji spadaju u nadležnost grada Dubrovnika. S druge strane, ističe naručitelj, inteligentni obrasci, kako je navedeno u točki 2.2. Priloga 1., "...predstavljaju okosnicu komunikacije Naručitelja sa korisnicima svojih postojećih i budućih usluga koje još nisu digitalizirane." Pod postojećim uslugama, nastavlja naručitelj, smatraju se usluge koje su nabrojane u predmetnoj točki (2.2. Priloga 1.), odnosno potpore javnih potreba u kulturi, gospodarstvu, obrazovanju, urbanizmu i ostali javni pozivi. Dakle, ističe naručitelj, vidljivo je da je zahtjev za podršku inteligentnim obrascima odvojen od platforme eDubrovnik pa da je zaključak žalitelja da je dokumentacija o nabavi u navedenom dijelu nejasna, krajnje tendenciozan.

U svezi s dijelom žalbenog navoda u kojem žalitelj navodi da "...Naručitelj nije dostavio metode web servisa i specifikaciju razmjene podataka za ostale svoje aplikativne sustave tj. predefiniranu XML shemu za ostale sustave...", naručitelj ističe da iste (predefinirane XML sheme), ne posjeduje. Naime, navodi da su predmetne XML sheme u posjedu i vlasništvu izraditelja programskih rješenja kojima naručitelj ne raspolaže. No,

nastavlja, naručitelj ni na koji način nije imao namjeru zahtjeve učiniti manjkavima na štetu zainteresiranih gospodarskih subjekata, odnosno isporučitelja. Upravo u svrhu transparentnosti i sveobuhvatnosti svih informacija potrebnih za određivanje cijene ponude, naručitelj navodi da je u točki 1.3. Priloga 1. naveo programska rješenja koja koristi te u točki 3. Priloga 1. dodatno opisao baze podataka i načine povezivanja navedenih programskih rješenja. Dakle, smatra naručitelj, zainteresirani gospodarski subjekti, a time i žalitelj, nisu uskraćeni za informacije u svezi s metodama web servisa i specifikacijama razmjene podataka. Naručitelj navodi da nije stavio na raspolaganje predefiniране XML sheme za sva programska rješenja, kao primjerice za platformu eDubrovnik, ali da je jasno naveo metode web servisa i specifikacije razmjene podataka (točka 3.). Na temelju objavljenih informacija, smatra naručitelj, svaki ponuditelj može, uz preuzimanje uobičajenog rizika, procijeniti troškove prema postojećim podacima koje je naručitelj dokumentacijom o nabavi stavio na raspolaganje. K tome, zaključuje, članak 200. stavak 2. ZJN 2016 ne zahtijeva da dokumentacija o nabavi mora omogućiti ponuditeljima izračun cijene bez preuzimanja ikakvog rizika, već zahtijeva da taj rizik ne bude neuobičajen i da predradnje koje mora poduzeti ponuditelj ne budu opsežne.

Žalitelj je u privitku očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu dostavio nalaze i mišljenja vještaka: dr. sc. Predrag Pale, dipl. ing, vještak za informatiku od 17. travnja 2023. godine i doc. dr. sc. Davor Cafuta, vještak za područje računarstva, informatike, telekomunikacija i elektrotehnike od 14. travnja 2023. godine, na okolnost zakonitosti predmetne dokumentacije o nabavi.

U očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu žalitelj u bitnome zahvaljuje naručitelju što je tek kroz odgovor na žalbeni navod odgovorio na postavljeno pitanje za pojašnjenjem dokumentacije za nabavu i pojasnio razliku između Inteligentnih obrazaca i digitalnih obrazaca, iako je i sam naručitelj naveo za inteligentne obrasce da „...predstavljaju okosnicu komunikacije Naručitelja sa korisnicima svojih postojećih i budućih usluga koje još nisu digitalizirane“, a za digitalne obrasce koji su dio eDubrovnik platforme naručitelj navodi kako isti predstavljaju „elektroničku javnu uslugu koja omogućava građanima, na jednom mjestu i u okviru jedinstvene usluge, mogućnost podnošenja svih zahtjeva i pokretanje svih upravnih i drugih postupaka Grada Dubrovnika koji spadaju u nadležnost Grada Dubrovnika“. Nepobitna činjenica je, navodi žalitelj, da su i građani korisnici usluga Grada Dubrovnika, i to usluga koje, također neke „još nisu digitalizirane“ pa je upravo ta činjenica i rezultirala prethodnim upitom žalitelja za pojašnjenjem. Žalitelj naglašava da je u trenutku podnošenja žalbe ova nejasnoća bila nerazjašnjena i dvojbeno iz svih navedenih elemenata i sličnog naziva (inteligentni/digitalni obrasci), a samim time i opravdani razlog koji je dokumentaciju činio nejasnom, nerazumljivom i dvojbenom.

Nadalje, nastavlja žalitelj u očitovanju, naručitelj u svom odgovoru na nedostavljanje XML sheme tj. metode web servisa i specifikaciju za razmjenu podataka za svoje ostale aplikativne sustave (osim platforme eDubrovnik) navodi: „Naručitelj ističe da iste (predefiniране XML sheme), ne posjeduje. Naime, predmetne XML sheme u posjedu su i vlasništvo izraditelja programskih rješenja kojima Naručitelj ne raspolaže.“ Žalitelj smatra da naručitelj ovim svojim navodom nedvojbeno potvrđuje i dokazuje da u sastavu dokumentacije za nabavu nije dostavio jednoobrazno i jednako za sve svoje poslovne sustave informacije koje bi potencijalnim ponuditeljima omogućili dostavu usporedivih ponuda bez preuzimanja značajnog poslovnog rizika. To što Naručitelj ne posjeduje predefiniране XML sheme može značiti, prema žalitelju, da iste i ne postoje, a što bi moglo značiti da ne postoji niti mogućnost integracije s drugim poslovnim sustavima ili da se integracijski protokoli tek trebaju razviti od strane „izraditelja“ programskih rješenja. Na ovakav način, nastavlja žalitelj, kada naručitelj zahtijeva integraciju sa svim svojim poslovnim sustavima, a ničim ne dokazuje da su isti spremni za integraciju ili da uopće imaju mogućnost za integraciju, ponuditelji preuzimaju značajan rizik probijanja rokova

izvršenja integracije, a samim time i svih posljedica koje mogu iz ove činjenice proisteći. Dakle, ne dostavljajući XML sheme i metode web servisa i specifikaciju za razmjenu podataka za svoje ostale aplikativne sustave, naručitelj, smatra žalitelj, ničim nije dokazao da su njegovi drugi postojeći poslovni sustavi (osim eDubrovnik platforme) spremni za integraciju i da takva mogućnost uopće postoji, a istu zahtijeva kroz dokumentaciju o nabavi. Ukoliko naručitelj zahtijeva integraciju sa svim svojim poslovnim aplikacijama, a zahtijeva, i pri tome izvršenje vezuje uz egzaktno postavljene rokove, a vezuje, tada je, ističe žalitelj, dužan ponuditeljima osigurati dokaz da su sve njegove poslovne aplikacije spremne za integraciju, na način da u okviru dokumentacije o nabavi dostavi detaljne XML sheme i metode web servisa i specifikacije razmjene podataka svih svojih poslovnih aplikacija, a ne samo jedne. Svaka integracija je dvostrana aktivnost programiranja i ukoliko ne postoji dokaz da jedna strana nije spremna za integraciju, jasno je, navodi žalitelj, da ponuditelji nemaju kontrolu nad izvršenjem, a prihvaćanjem takvih uvjeta predaje ponude, na sebe bi preuzeli značajan rizik, što je u suprotnosti s člankom 200. stavci 1. i 2. Zakona o javnoj nabavi. Žalitelj smatra da naručitelja ne opravdava navod da nije u posjedu XML shema svojih poslovnih aplikacija i da su iste u „vlasništvu i posjedu izraditelja programskih rješenja“, jer iste, ukoliko uopće postoje, može i zatražiti. Dakle, prema žalitelju, naručitelj nije na jasan i nedvojbjen način opisao Baze podataka i načine povezivanja programskih rješenja, niti se takav opis može smatrati dostatan za izvršenje postupka integracije, za razliku od dostavljene XML sheme za platformu eDubrovnik. Naručitelj nije naveo niti tko je nositelj XML sheme, što dodatno sam postupak integracije, koji je dvostran, čini nejasnim i nerazumljivim. Naručitelj također, zaključuje žalitelj, nije precizno i jasno definirao na koji način će se utvrditi ispunjenje navedenog zahtjeva.

Ocjenjujući osnovanost predmetnih žalbenih navoda utvrđeno je da je u izmjeni dokumentacije o nabavi, točki 13. – Opis predmeta nabave, predmet nabave opisan kao nabava sustava za uredsko poslovanje usklađenog s Uredbom o uredskom poslovanju (Narodne novine, broj 75/2021.). Nadalje, istom točkom propisano je da se detaljan opis predmeta nabave nalazi u Prilogu 1 – Zahtjevi naručitelja.

Točkom 16. izmjene dokumentacije o nabavi – Tehnička specifikacija, propisano je da je tehnička specifikacija za predmet nabave detaljno opisana u Prilogu 1. - Zahtjevi naručitelja te čini sastavni dio dokumentacije o nabavi.

Uvidom u Prilog 1 – Zahtjevi naručitelja, utvrđeno je da se navedeni dokument sastoji od sljedećih cjelina:

Točka 1. - Uvod, u kojem su u podtočki 1.1. – Organizacijska struktura, među ostalim, navedena upravna tijela u sastavu Grada Dubrovnika, zatim u podtočki 1.2. – Informatička struktura opisana je postojeća informatičku strukturu, u podtočki 1.3. – Korištena programska rješenja navedeno ukupno 5 programskih rješenja koja naručitelj koristi, a među kojima je, pod 5. navedena platforma eDubrovnik.

Točka 2. - Predmet nabave – u navedenom dijelu naručitelj je opisao osnovne zahtjeve koji se postavljaju pred novi sustav uredskog poslovanja, navodeći, među ostalim, da sustav uredskog poslovanja koji nabavlja obuhvaća rad s dokumentima i razmjenu podataka u elektroničkom obliku u području administrativnog poslovanja za 230 korisnika te ne smije ograničavati povećanje broja korisnika. Nabavlja se gotovo aplikativno rješenje, po principu „ključ u ruke“, koje mora omogućiti podršku poslovnim procesima. Sustav mora biti spreman za potrebu uz mogućnost prilagodbe sukladno definiranim specifičnim potrebama naručitelja. Sustav mora biti web bazirano rješenje. Rješenje mora biti kompatibilno s infrastrukturom naručitelja. Sustav se instalira na postojeću infrastrukturu naručitelja, stoga baze podataka nisu trošak ponuditelja niti predmet nabave. Naručitelj će osigurati svu potrebnu tehničku infrastrukturu za implementaciju i rad sustava uključivo licence operativnog sustava i baze podataka. Ponuditelj mora isporučiti svu neophodnu korisničku i

tehničku dokumentaciju sustava. Podtočkom 2.1. – Opseg isporuke sustava, među ostalim je propisano da implementacija sustava za uredsko poslovanje uključuje instalaciju sustava za uredsko poslovanje na naručiteljevu serversku infrastrukturu, povezivanje poslovnih procesa, migraciju podataka iz starog sustava uredskog poslovanja, edukaciju korisnika i povezivanje s javnim servisima. U nastavku navedene podtočke naručitelj je opisao svaku od spomenutih 5 faza: Faza 1: Instalacija sustava uredskog poslovanja na korisničku serversku infrastrukturu; Faza 2: Povezivanje poslovnih procesa; Faza 3: Migracija podataka; Faza 4: Edukacija i Faza 5: Povezivanje s javnim servisima. U navedenom dijelu, u opisu Faze 5, naručitelj je, među ostalim naveo: „Isporučitelj je obavezan se povezati (integrirati) sa postojećim aplikativnim sustavima Naručitelja.“ U podtočki 2.2. – Inteligentni obrasci, navedeno je da naručitelj u okviru svojeg poslovanja koristi obrasce za potporu javnih potreba u kulturi, gospodarstvu, obrazovanju, urbanizmu i ostale javne pozive. Među procesima koji su obuhvaćeni navedeni su, primjerice: - identifikacija podnositelja zahtjeva; - podnošenje prijave; - prilaganje priloga i pomoćne dokumentacije; - zaprimanje prijave; - provjera valjanosti prijave i priloženih dokumenata; - urudžbiranje itd. Također je u navedenom dijelu podtočke 2.2. određeno da se sustav isporučitelja nakon analize procesa mora podesiti i prilagoditi sustavu za podršku inteligentnim obrascima. Inteligentni obrasci predstavljaju okosnicu komunikacije naručitelja s korisnicima svojih postojećih i budućih usluga koje još nisu digitalizirane.

Točka 3. – Povezivanje (integracija) s postojećim poslovnim sustavima naručitelja. U navedenom dijelu naručitelj je propisao: „Isporučitelj je obavezan se povezati (integrirati) sa postojećim aplikativnim sustavima Naručitelja kako slijedi“, navodeći u podtočkama od 3.1. do 3.3. vlastite aplikativne sustave za koje zahtijeva povezivanje (integraciju), među kojima je, u podtočki 3.3. naveden sustav pod nazivom „Platforma eDubrovnik“, uz opis elemenata uključenih u povezivanje te uvjeta i načina povezivanja s navedenom platformom. Također, u ovom je dijelu naručitelj naznačio da se Digitalni obrasci – specifikacija XML-a za razmjenu podataka nalazi u dokumentu pod nazivom Prilog 1.1.

Točka 4. – Održavanje u jamstvenom roku, u kojoj je opisano što navedeno održavanje uključuje te je podtočkom 4.1. definiran Nadzor, podtočkom 4.2. Preventivno održavanje, podtočkom 4.3. Korektivno održavanje, podtočkom 4.4. Održavanje u skladu sa zakonskim izmjenama.

Točka 5. sadrži Tehničku specifikaciju predmeta nabave, koja se sastoji od podtočke 5.1. – Funkcionalni zahtjevi sustava i podtočke 5.2. – Nefunkcionalni zahtjevi sustava.

U odnosu na žalbeni navod kojim žalitelj osporava podtočke 2.2. i 3.3. Priloga 1 – Zahtjevi naručitelja, navodeći da iz istih nije razvidno jesu li Inteligentni obrasci iz podtočke 2.2. sastavni dio Platforme eDubrovnik iz podtočke 3.3., odnosno je li „sustav za podršku inteligentnim obrascima“, u stvari eDubrovnik sustav ili je riječ o nekom drugom sustavu, žalbeno tijelo ocjenjuje da nije u pravu žalitelj kad navedeno tvrdi, odnosno kad dovodi u pitanje jasnoću osporavanih dijelova Zahtjeva naručitelja. Naime, iz prethodno opisanih dijelova Priloga 1 – Zahtjeva naručitelja, konkretno spornih dijelova – podtočke 2.2. i podtočke 3.3., razvidno je da se radi o međusobno odvojenim, time i različitim dijelovima zahtjeva naručitelja te je nedvojbeno da Inteligentni obrasci kao dio podtočke 2.2. predstavljaju segment koji se odnosi na opis samog predmeta nabave (podtočka 2.2. dio je točke 2. Zahtjeva naručitelja – Predmet nabave) te samim tim Inteligentni obrasci nisu sastavni dio Platforme eDubrovnik koja je kao aplikativni sustav koji naručitelj koristi opisana u podtočki 3.3. Zahtjeva naručitelja (podtočka 3.3. dio je točke 3. – Povezivanje, odnosno integracija s postojećim poslovnim sustavima naručitelja, među kojima je Platforma eDubrovnik navedena kao jedan od naručiteljevih aplikativnih sustava). Iz navedenih razloga ne može se prihvatiti niti navod žalitelja iz očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu, prema kojem žalitelj naglašava da je u trenutku podnošenja žalbe ova nejasnoća bila nerazjašnjena i dvojbena zbog sličnih naziva (inteligentni/digitalni obrasci).

Naime, žalitelj nije, prema teretu dokazivanja iz članka 403. stavka 2. ZJN 2016, dokazao da je navedena nejasnoća postojala u trenutku podnošenja žalbe, a s obzirom na gore izneseno činjenično stanje prema kojem je žalbeno tijelo utvrdilo postojanje jasnog razgraničenja i odvojenosti osporavanih dijelova Zahtjeva naručitelja – Inteligentnih obrazaca i Platforme eDubrovnik. Stoga je predmetni žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

U odnosu na žalbeni navod kojim žalitelj ističe da je naručitelj u dokumentaciji o nabavi istaknuo obvezu povezivanja sa svojim postojećim aplikativnim sustavima, ali da je Metode WEB servisa i XML specifikaciju razmjene podatka dostavio samo za svoj jedan sustav - Platformu eDubrovnik, radi čega dokumentacija o nabavi nije potpuna te da je iz navedenog razloga nemoguće jednoznačno sagledati opseg posla potrebnog za cjelovitu integraciju, žalbeno tijelo također ocjenjuje neosnovanim. Naime, točno je da je naručitelj samo u dijelu koji se odnosi na podtočku 3.3. – Platformu eDubrovnik, kao jedan od aplikativnih sustava koje naručitelj koristi, a u svrhu i kao sastavni dio točke 3. – Povezivanje (integracija) s postojećim poslovnim sustavima naručitelja, gospodarskim subjektima omogućio pristup Digitalnim obrascima – specifikaciji XML-a za razmjenu podataka, odnosno naručitelj je samo za Platformu eDubrovnik u dokumentu iz Priloga 1.1. – Digitalni obrasci, omogućio pristup metodama SOAP web servisa i specifikacije razmjene podataka, a navedeno nije učinio kad je riječ o ostalim aplikativnim sustavima koje koristi. Međutim, kako je navedeno u prethodnom dijelu rješenja kod opisa Zahtjeva naručitelja iz Priloga 1., naručitelj je preuzeo obvezu osiguranja sve potrebne tehničke infrastrukture za implementaciju i rad sustava uključivo licence operativnog sustava i baze podataka, pri čemu ponuditelj mora isporučiti svu neophodnu korisničku i tehničku dokumentaciju sustava. Stoga, navedeno je predmetom isporuke predmeta nabave, a ne izrade ponude. Žalitelj nije dokazao da izostavljanje metoda web servisa i XML specifikacije razmjene podatka kod ostalih aplikativnih sustava naručitelja (osim Platforme eDubrovnik) ima utjecaja na izradu ponude, odnosno da zbog navedenog nije u mogućnosti izraditi ponudu. Slijedom navedenog, žalitelj nije dokazao da je dokumentacija o nabavi u spornom dijelu nejasna, neprecizna, nerazumljiva ili dvojbeni te izrađena na način koji bi žalitelja onemogućio u podnošenju ponude, što je razlog ocjenjivanja spomenutog žalbenog navoda neosnovanim.

Žalitelj nadalje navodi da je naručitelj u dokumentu Prilog 1 - Zahtjevi naručitelja, u poglavlju Faza 2: Povezivanje poslovnih procesa, odredio: „U svrhu uspostave poslovnih procesa u sustav uredskog poslovanja isporučitelj provodi analizu zatečenog stanja sustava uredskog poslovanja koji se koristi te uvid i analizu poslovnih procesa naručitelja. Isporučitelj mora provesti detaljnu snimku i analizu postojećeg načina rada naručitelja i definirati budući način rada prema specifičnim zahtjevima korisnika, zahtjevima Uredbe, digitalnoj transformaciji i međunarodnim standardima. U postupku snimke i analize postojećeg načina rada isporučitelj mora intervjuirati korisnike naručitelja za pojedine procese kako bi dobio jasnu i transparentnu sliku o stvarnom stanju odvijanja poslovnih procesa naručitelja uz dostupnu postojeću dokumentaciju (AS-IS model). Temeljem snimke i analize postojećeg načina rada napraviti će se inženjering poslovnih procesa kako bi se konfigurirao sustav uredskog poslovanja za novi način rada prema zahtjevima naručitelja (TO-BE model)“.

Dodatno u istom dokumentu, nastavlja žalitelj, na stranici 2 navodi se: „Sveukupan broj postupaka (administrativnih, financijskih, mješovitih) u Gradu Dubrovniku iznosi 173“. Žalitelj smatra da iz ovakvog određenja naručitelja proizlazi da se u okviru implementacije informacijskog sustava provodi sveobuhvatna analiza postojećih poslovnih procesa naručitelja te da se za određene poslovne procese mora provesti reinženjering kako bi se

isti uskladili na novi način rada sukladan novom sustavu uredskog poslovanja. Žalitelj ukazuje da naručitelj nigdje ne navodi koji su to procesi osim određenja da u Gradu Dubrovniku postoji 173 postupka, stoga da je nejasno treba li se analiza provoditi za svih 173 postupaka ili samo za neke koje će naknadno odrediti naručitelj. Dodatno je nejasno, smatra žalitelj, što navedena analiza treba obuhvatiti te što je predmet isporuke analize odnosno na koji način će ponuditelji izvršiti primopredaju posla u odnosu na navedenu stavku.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je naručitelj jedinica lokalne samouprave te da je djelokrug rada jedinica lokalne samouprave, a u smislu 173 postupaka koji se navode u Fazi 2, definiran posebnim propisom, stoga da sveobuhvatni broj postupaka (administrativnih, financijskih i mješovitih) proizlazi iz ustrojstva jedinice lokalne samouprave (shematski prikaz ustrojstva iz iste točke 1.1.) te djelokruga rada naručitelja. Nadalje, naručitelj navodi da analiza postupaka podrazumijeva "...analizu zatečenog stanja", a da je ishod analize postupaka konfiguriranje sustava uredskog poslovanja za novi način rada, kako je i obrazloženo u točki 2. Priloga 1., u dijelu Faza 2: Uspostava poslovnih procesa. Krajnje je intrigantno, smatra naručitelj, da žalitelj izjavljuje žalbu o procesima i postupcima naručitelja s obzirom da je, u okviru integralnog informacijskog sustava za upravljanje dokumentima koji je kao uslugu razvijao naručitelju, upoznao sve procese naručitelja, o navedenom izradio dokument upravo koji je naručitelj koristio kao izvor podataka za predmetni postupak javne nabave u kojem žalitelj izjavljuje žalbu. Ono što žalitelj navodi kao nejasno, odnosno "...što navedena analiza treba obuhvatiti te što je predmet isporuke analize...", ističe naručitelj, navedeno je u Prilogu 1. te točki 20. dokumentacije o nabavi, odnosno isporuka analize = ishod uspostave poslovnih procesa, što podrazumijeva moduliranje poslovnih procesa i konfiguracije sustava uredskog poslovanja. Naručitelj smatra da je više nego jasno u točki 2. Priloga 1. u dijelu Faza 2: Uspostava poslovnih procesa, obrazložio da se u okviru analize obavljaju intervjui korisnika naručitelja u svrhu stjecanja jasne i transparentne slike o pojedinom procesu.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome navodi da nije nikada izradio nikakav dokument o poslovnim procesima naručitelja. S druge strane, navodi, ovakav navod, da je i istinit, kompromitira samog naručitelja i samu dokumentaciju o nabavi, jer automatski diskriminira sve ostale potencijalne ponuditelje, tim više jer je u tom slučaju naručitelj morao istaknuti spomenuti navod u dokumentaciji za nabavu te priložiti predmetni dokument o poslovnim procesima, kako bi sve ponuditelje doveo u ravnopravan položaj, što nije učinio. U protivnom, navodi, ovakvo postupanje naručitelja moglo bi se okarakterizirati kao grubo kršenje Zakona o javnoj nabavi, odnosno članka 199. ZJN 2016. Nadalje, navodi da i dalje ostaje nejasno što je isporuka analize, radi li se o „konfiguriranju sustava uredskog poslovanja na novi način rada“ ili je to „moduliranje poslovnih procesa i konfiguracije sustava uredskog poslovanja“? Potpuno je nejasno, dvojbeno i nerazumljivo, navodi žalitelj, na koji način i kojim redoslijedom se mijenjaju poslovni procesi naručitelja. Usklađuje li naručitelj najprije svoje poslovne procese sa zahtjevima iz nove Uredbe o uredskom poslovanju, pa se, nakon izvršene analize postojećeg stanja vrši konfiguracija/setup ponuđenog rješenja ili se od ponuditelja očekuje da nakon provedene analize definira novi način rada službenika, a potom izvrši konfiguraciju/setup ponuđenog rješenja u okviru predefiniраниh funkcionalnosti rješenja. Naručitelj, prema žalitelju, nije definirao i egzaktno istaknuo jesu li analizom obuhvaćeni svi ili dio poslovnih procesa, nije definirao broj službenika koje treba intervjuirati i nije doveo u korelaciju broj službenika s pojedinim poslovnim procesom, što predstavlja ključne parametre za definiranje usporedivih ponuda i osigurao dostavljanje ponuda bez preuzimanja velikog rizika za ponuditelje. Naručitelj u svojim zahtjevima, a i odgovoru na žalbeni navod, zaključuje žalitelj, ističe formulaciju „povezivanje poslovnih procesa“, ali da nigdje nije egzaktno naveo koji poslovni

procesu se povezuju, s čime ili kime se povezuju ili što izraz „povezivanje“ uopće podrazumijeva, a sve navedeno predstavlja kršenje članka 200. stavka 1. ZJN 2016

Žalitelj također navodi da je naručitelj u točki 20. dokumentacije o nabavi definirao i rokove izvođenja po pojedinim fazama, no da nije jasno odredio i elemente utvrđivanja i dokazivanja kraja prethodne i početka sljedeće faze izvršenja, što je nužno potrebno da bi predloženi rokovi bili jasno utvrđeni i dokazivi u postupku izvršenja. Naime, navodi, rokovi izvršenja pojedinih faza međusobno su uzročno posljedično povezani, a vremenski opseg izvedbe pojedinih faza ovisi o različitim čimbenicima na koje sam isporučitelj ne može utjecati. Tako npr. dužina trajanja Faze 2 ne može se jednostrano utvrditi, bez garancije naručitelja na prethodno detaljno utvrđeni i propisani oblik procesa snimke i analize postojećeg načina rada naručitelja s vremenski definiranim trajanjem svakog elementa faze, koji obuhvaća i intervjuiranje određenog broja korisnika što podrazumijeva i definiranje vremenskog okvira raspoloživosti svakog pojedinačnog djelatnika naručitelja obuhvaćenog procesom za potrebe analize i intervjua.

Dakle, nastavlja žalitelj, naručitelj nije propisao metode i obuhvat procesa analize, nije definirao broj obuhvaćenih djelatnika i vrijeme potrebno za intervju po djelatniku, niti se ičim obvezao da će osigurati isporučitelju mogućnost za izvršenje istog. Nadalje, žalitelj smatra da naručitelj ničim nije definirao način dokazivanja kraja prethodne i početka iduće faze realizacije te ističe da, ukoliko naručitelj nije u mogućnosti definirati sve navedene elemente i samostalno ih detaljno propisati i predvidjeti, tada nije niti u mogućnosti dokumentacijom uvjetovati precizne rokove izvršenja, a da time ne dovodi u rizik potencijalnog isporučitelja, što je u suprotnosti s člankom 200. stavkom 2. ZJN 2016. Naime, navodi, rok izvršenja faze 3 ovisan je o roku Faze 2 (koja nije precizno definirana), a sama Faza 3 ovisi o „primitku pristupnih podataka servera na kojem se nalazi sustav uredskog poslovanja koji je u upotrebi“. Žalitelj ističe da dokumentacijom o nabavi nije jasno definirano kada i na koji način će isporučitelj dobiti pristupne podatke te na koji način će se dokazati trenutak primitka pristupnih podataka servera na kojem se nalazi sustav uredskog poslovanja koji je u upotrebi. Žalitelj smatra da naručitelj ovakvim postupanjem nije jasno i razumljivo doveo propisane rokove izvršenja svake pojedine faze u korelaciju s vremenskim okvirom za izvršenje svojih obveza te da nije utvrdio način na koji će se dokazivati izvršenje svojih pojedinačno zavisnih obveza i kraj izvršenja svake pojedine faze.

Naručitelj u očitovanju na žalbu u bitnome navodi da je, vodeći se načelom učinkovitog upravljanja ugovorom, jasno definirao faze izvršenja ugovora, pritom navodeći trajanje svake pojedine faze i indikatore praćenja izvršenja. S obzirom da predmetni ugovor o javnoj nabavi robe uključuje i instalaciju robe koja je predmet nabave do njene pune funkcionalnosti, naručitelj ističe da su faktori rizika u svrhu učinkovitog praćenja izvršenja ugovora jasno opisani u točki 20. dokumentacije o nabavi te Prilogu 1. Naručitelj smatra netočnom tvrdnju žalitelja da rok izvršenja Faze 2 nije precizno definiran, s obzirom da ista kao očekivani indikator uspješnosti podrazumijeva završenu konfiguraciju sustava uredskog poslovanja za novi način rada (točka 2. Priloga 1.), odnosno završeno moduliranje poslovnih procesa i konfiguracije sustava uredskog poslovanja (točka 20. dokumentacije). Naručitelj smatra da na temelju objavljenih informacija svaki ponuditelj može, uz preuzimanje uobičajenog rizika, procijeniti troškove prema postojećim podacima koje je naručitelj dokumentacijom o nabavi stavio na raspolaganje. Navodi da je propisao zahtjeve i rokove pritom definirajući opseg i rizik, a da je na žalitelju, kao dobrom gospodarstveniku, da procijeni isplativost sudjelovanja u postupku javne nabave s obzirom na moguće troškove koji proizlaze iz objektivnih okolnosti potrebnog angažmana stručnog osoblja za potrebe izvršenja Faze 2. K tome, zaključuje naručitelj, članak 200. stavak 2. ZJN 2016 ne zahtijeva da dokumentacija o nabavi mora omogućiti ponuditeljima izračun cijene bez preuzimanja ikakvog rizika, već zahtijeva da taj rizik ne bude neuobičajen i da predradnje

koje mora poduzeti ponuditelj ne budu opsežne.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu, u bitnome, navodi da naručitelj nije kvantitativno definirao broj poslovnih procesa koji moraju biti obuhvaćeni analizom ponuditelja, zatim da nije definirao broj službenika koji moraju biti obuhvaćeni intervjuima, da nije definirao međusobne relacije poslovnih procesa koji moraju biti međusobno povezani, kao i da nije definirao znači li postupak povezivanja poslovnih procesa samo konfiguraciju sustava ili modeliranje procesa poslovanja i konfiguraciju sustava, ali da je uredno definirao da za te aktivnosti ponuditelju treba točno 15 radnih dana, iako sam postupak ovisi o navedenim parametrima i raspoloživosti svih planiranih službenika za razgovore.

Žalitelj također u očitovanju navodi da je, u svrhu dokazivanja žalbenih navoda, zatražio i vještačenje predmetne dokumentacije o nabavi od dva neovisna sudska vještaka, ujedno i eminentna stručnjaka/profesora iz područja informacijskih tehnologija, čije nalaze i mišljenja dostavlja u prilogu očitovanja.

Ocjenjujući osnovanost predmetnih žalbenih navoda utvrđeno je da je naručitelj u Prilogu 1 - Zahtjevi naručitelja, točki 2. – Predmet nabave, podtočki 2.1. – Opseg isporuke sustava, kod opisivanja svake od ukupno 5 Faza, u odnosu na Fazu 2: Povezivanje poslovnih procesa, odredio: „U svrhu uspostave poslovnih procesa u sustav uredskog poslovanja Isporučitelj provodi analizu zatečenog stanja sustava uredskog poslovanja koji se koristi te uvid i analizu poslovnih procesa Naručitelja. Isporučitelj mora provesti detaljnu snimku i analizu postojećeg načina rada naručitelja i definirati budući način rada prema specifičnim zahtjevima korisnika, zahtjevima Uredbe, digitalnoj transformaciji i međunarodnim standardima. U postupku snimke i analize postojećeg načina rada isporučitelj mora intervjuirati korisnike naručitelja za pojedine procese kako bi dobio jasnu i transparentnu sliku o stvarnom stanju odvijanja poslovnih procesa naručitelja uz dostupnu postojeću dokumentaciju (AS-IS model). Temeljem snimke i analize postojećeg načina rada napraviti će se inženjering poslovnih procesa kako bi se konfigurirao sustav uredskog poslovanja za novi način rada prema zahtjevima naručitelja (TO-BE model)“.

Nadalje je utvrđeno da je u Zahtjevima naručitelja, točki 1. – Uvod, podtočki 1.1. Organizacijska struktura, među ostalim navedeno: „Sveukupan broj postupaka (administrativnih, financijskih, mješovitih) u Gradu Dubrovniku iznosi 173“.

Prema žalitelju, naručitelj nigdje ne navodi koji su to procesi osim određenja da u Gradu Dubrovniku postoji 173 postupka, stoga da je nejasno treba li se analiza provoditi za svih 173 postupaka ili samo za neke koje će naknadno odrediti naručitelj. Osim navedenog, žalitelj smatra nejasnim i što navedena analiza treba obuhvatiti te što je predmet isporuke analize odnosno na koji način će ponuditelji izvršiti primopredaju posla u odnosu na navedenu stavku.

Vezano na ovaj žalbeni navod, žalbeno tijelo ocjenjuje da je iz Priloga 1. – Zahtjevi naručitelja jasno da se sustav uredskog poslovanja koji naručitelj nabavlja odnosi na sve procese/postupke naručitelja. Naime, naručitelj je u uvodnom dijelu Zahtjeva, podtočki 1.1. naveo Organizacijsku strukturu iz koje je razvidno koja su upravna tijela u sastavu naručitelja te je u tom dijelu i istaknuo sveukupan broj postupaka (administrativnih, financijskih i mješovitih) koji provodi, navodeći da je ukupan broj postupaka 173. Iz točke 2. Zahtjeva naručitelja, u kojoj je opisan predmet nabave i opseg isporuke, jasno je da se implementacija sustava uredskog poslovanja zahtijeva za sveukupnu djelatnost naručitelja, stoga i navedeni broj postupaka – 173, označava upravo navedeno, odnosno da novi sustav uredskog poslovanja treba obuhvatiti svih 173 postupka kod naručitelja. Stoga je navedeni dio žalbenog navoda ocijenjen neosnovanim.

U odnosu na dio žalbenog navoda prema kojem je nejasno na koji će način ponuditelji izvršiti primopredaju posla u odnosu na stavku 2, taj dio žalbenog navoda u vezi

je sa žalbenim navodom u kojem žalitelj osporava točku 20. dokumentacije o nabavi – Rok početka i završetka izvršenja ugovora.

Uvidom u točku 20. dokumentacije o nabavi – Rok početka i završetka ugovora, utvrđeno je da je naručitelj odredio da će ugovor u pisanom obliku s odabranim ponuditeljem sklopiti najkasnije u roku od 90 dana od dana izvršnosti odluke o odabiru. Kao rok za ispunjenje ugovorne obveze naručitelj je odredio: maksimalno 2 mjeseca od stupanja ugovora na snagu. Pritom je naručitelj u tablici prikazao i opisao trajanje svake pojedine faze te je u odnosu na Fazu 2: Povezivanje poslovnih procesa, kao trajanje naveo: „maksimalno 15 radnih dana od završetka Faze 1“, a kao indikatore praćenja izvršenja navedene Faze naveo je: „Završeno moduliranje poslovnih procesa i konfiguracije sustava uredskog poslovanja“. U odnosu na Fazu 3: Migracija podataka, naručitelj je kao trajanje naveo: „maksimalno 5 radnih dana po završetku Faze 2“, a kao indikator praćenja izvršenja navedene Faze naveo je: „Završen prijenos procedura i podataka starog sustava uredskog poslovanja“.

Iz navedenog je razvidno da je naručitelj jasno odredio elemente utvrđivanja i dokazivanja kraja prethodne i početka sljedeće faze izvršenja, budući da je navedene rokove početka i završetka svake pojedine faze odredio u danima, pri čemu je trajanje svake sljedeće faze vezano uz izvršenje poslova u prethodnim fazama. Stoga neosnovano žalitelj navedenom prigovara, a u odnosu na navod da Faza 2: Povezivanje poslovnih procesa, nije precizno definirana, žalbeno tijelo navedeno ocjenjuje neosnovanim. Naime, iz sadržaja i opisa Faze 2 u Zahtjevima naručitelja jasno je što je zadaća isporučitelja – analiza zatečenog stanja sustava uredskog poslovanja naručitelja, uvid i analiza poslovnih procesa naručitelja, detaljna snimka i analiza postojećeg načina rada naručitelja, definiranje budućeg načina rada, pri čemu isporučitelj mora intervjuirati korisnike naručitelja za pojedine procese, u svrhu dobivanja jasne i transparentne slike o stvarnom stanju odvijanja poslovnih procesa naručitelja uz dostupnu postojeću dokumentaciju te, na temelju snimke i analize postojećeg stanja, izrada reinženjeringa poslovnih procesa radi konfiguriranja sustava uredskog poslovanja na novi način rada.

Stoga je prema ocjeni žalbenog tijela naručitelj dovoljno detaljno opisao poslove i zadatke isporučitelja u okviru Faze 2: Povezivanje poslovnih procesa, a žalitelj s druge strane ničim nije dokazao u čemu se sastoji manjkavost osporavanog opisa, a koja bi mu priječila izradu ponude.

Žalbeno tijelo ukazuje na odredbu stavka 2. iz članka 200. ZJN 2016, prema kojoj dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja, pri čemu smisao navedene odredbe nije općeniti izostanak bilo kakvog rizika na strani potencijalnog ponuditelja, nego izostanak neuobičajenog rizika, a navedeno žalitelj u konkretnom slučaju nije dokazao, odnosno nije dokazao manjkavost opisa pojedinih faza u isporuci predmeta nabave čime, posljedično, nije dokazao niti nemogućnost isporuka svake pojedine faze u rokovima zadanim od strane naručitelja u točki 20. dokumentacije o nabavi. Stoga su predmetni žalbeni navodi ocijenjeni neosnovanima.

Nadalje, žalitelj navodi da naručitelj u izmijenjenom dijelu dokumentacije o nabavi koristi pojmove za koje ne postoji utvrđena stručna definicija niti su isti definirani bilo kojim pojmovnikom stručnih izraza, Zakonom o općem upravnom postupku ili Uredbom o uredskom poslovanju (Narodne novine, broj 75/2021) te da ni na koji način nije uvrstio pojmovnik izraza iz kojeg se nedvojbeno mogu utvrditi značenja određenih pojmova iz tehničke specifikacije, što dokumentaciju čini nerazumljivom. Navodi da naručitelj nije niti u vremenu prije podnošenja ove žalbe odgovorio na postavljena pitanja za pojašnjenjem značenja pojedinih izraza, a za koje je zainteresirani gospodarski subjekt postavio pitanja. Tako nisu, tvrdi žalitelj, jednoznačno određeni i razumljivi pojmovi i izrazi iz Obrasca

tehničke dokumentacije: - točka 3.4. - izraz „predefinirana shema prava pristupa“; - točka 9.5. - izraz „odobreni dokumenti“; - točka 10.1. - izraz „organizacijski dokumenti“; - točka 10.2. - izraz „utvrđivanje odgovorne osobe za životni ciklus“; - točka 10.3. - izraz „utvrđivanje radnih mjesta odgovornih za postupanje po svakom pojedinom dokumentu“.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je točno da pojmovi koje je naručitelj koristio u Prilogu 1. nisu pojmovi iz Uredbe o uredskom poslovanju, no smatra netočnim tvrdnje žalitelja da je riječ o pojmovima koji nisu prepoznatljivi i općeprihvatljivi u djelatnosti informacijskog i digitalnog upravljanja dokumentima. Zapravo, nastavlja naručitelj, postavlja se pitanje o stručnosti žalitelja u dijelu razumijevanja cjelokupnih zahtjeva naručitelja ukoliko ne razumije pojmove poput „odobrenog dokumenta“ ili „organizacijskog dokumenta“. Navodi da je žalitelj u okviru svog zahtjeva za dodatnim informacijama i objašnjenjem dokumentacije o nabavi sukladno članku 202. ZJN 2016, dana 3. travnja 2023. godine zatražio pojašnjenje navedenih pojmova, za što naručitelj, nažalost, nije dobio mogućnost odgovora, s obzirom da je žalba izjavljena u roku od 76 sati od primitka zahtjeva. Naručitelj ističe da su člankom 4. Uredbe o uredskom poslovanju propisani pojmovi u smislu Uredbe i njihovo značenje pa da je tako točkom 8. propisano da je informacijski sustav uredskog poslovanja informacijski sustav pomoću kojeg se upravlja dokumentima, pripadnim poslovnim procesima, radnim tokovima i podacima uključujući: izradu dokumenata, primitak, raspoređivanje, obradu, izdavanje, otpremu, arhiviranje i izlučivanje, u okviru obavljanja poslova javnopravnog tijela, sukladno pravilima uredskog poslovanja. Iz predmetne definicije, u odnosu na opis predmeta nabave i zahtjeve naručitelja, jasno je, ističe naručitelj, da je: 1. Predefinirana shema pristupa pravilo po kojem korisnici sustava imaju pravo pristupa određenom poslovnom procesu; 2. Odobreni dokument dokument koji je prošao set pravila definiranih u sustavu za odobravanje; 3. Organizacijski dokument su osim zakona, pravilnika, odluka i poslovnika, upute i drugi slični dokumenti koji služe za obavljanje poslova iz djelokruga ovlasti korisnika; 4. Utvrđivanje odgovorne osobe za životni ciklus je određivanje korisnika zaduženog za unos, izmjenu i poništavanje organizacijskih dokumenata koji služe pojedinom korisniku u sustavu za rad u svom djelokrugu ovlasti; 5. Utvrđivanje radnih mjesta odgovornih za postupanje po svakom pojedinom dokumentu proizlazi iz pozicije korisnika koji je raspoređen po sistematizaciji na određeno radno mjesto i samim time ima uvid u organizacijske dokumente koji su namijenjeni za to radno mjesto i djelokrug ovlasti. Naručitelj navodi da je detaljno specificirao i stavio na raspolaganje sve informacije vezane za tražene zahtjeve uspostave sustava za uredsko poslovanje kao i metodologiju njihovog ispunjenja pa pojmovi koje žalitelj smatra nejasnima u potpunosti proizlaze iz opsega posla, a u svezi s primjenom Uredbe o uredskom poslovanju.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor u bitnome navodi da je svrha žalbe i samog postupka nabave osigurati jasnu, nedvojbenu i razumljivu dokumentaciju o nabavi i osigurati svim ponuditeljima ravnopravnu mogućnost podnošenja ponuda bez preuzimanja velikog rizika za ponuditelje, a što naručitelj nije učinio. Nadalje, žalitelj smatra potpuno nejasnom namjeru i tvrdnju naručitelja da žalitelj svojim zakonskim postupanjem i pravom na podnošenje žalbe, onemogućuje naručitelja u odgovaranju na postavljena pitanja. Nadalje, navodi, naručitelj ističe da je „imao za cilj objaviti odgovore na upite svih zainteresiranih gospodarskih subjekata“, međutim žalitelj ne vidi razlog zašto to nije i učinio obzirom da je upit za izmjenu i pojašnjenje dokumentacije o nabavi poslao 3. travnja 2023. godine, a predmetnu žalbu je izjavio zadnji dan zakonskog roka za izjavljivanje žalbe, 6. travnja 2023. godine. Žalitelj zahvaljuje naručitelju na pojašnjenju dvojbenih pojmova, navodeći međutim da i dalje stoji neupitna činjenica da su isti, u trenutku podnošenja žalbe, bili bez odgovora na upit za pojašnjenjem, što opravdava podnošenje žalbe.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je naručitelj u točki 5. Zahtjeva naručitelja – Tehnička specifikacija predmeta nabave, podtočkom 5.1. opisao Funkcionalne zahtjeve sustava, pri čemu žalitelj osporava značenje pojmova i izraza kod pojedinih od funkcionalnih zahtjeva i to: točka 3.4. - izraz „predefinirana shema prava pristupa“; - točka 9.5. - izraz „odobreni dokumenti“; - točka 10.1. - izraz „organizacijski dokumenti“; - točka 10.2. - izraz „utvrđivanje odgovorne osobe za životni ciklus“; - točka 10.3. - izraz „utvrđivanje radnih mjesta odgovornih za postupanje po svakom pojedinom dokumentu“.

Iz odgovora naručitelja na ovaj žalbeni navod, kojim naručitelj tumači i definira navedene osporavane pojmove i izraze, proizlazi da se u konkretnom slučaju ne radi o detaljnijem definiranju nerazumljivih pojmova, odnosno, prema ocjeni žalbenog tijela, osporavani pojmovi i izrazi nisu mogli biti nerazumljivi žalitelju u trenutku podnošenja žalbe. Stoga žalbeno tijelo u odnosu na predmetni žalbeni navod prihvaća argumentaciju naručitelja prema kojoj se u konkretnom slučaju ne radi o pojmovima koji nisu prepoznatljivi i općeprihvaćeni u djelatnosti informacijskog i digitalnog upravljanja dokumentima. Stoga je predmetni žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Zaključno, žalitelj navodi da je naručitelj u Prilogu 1 - Zahtjevi naručitelja pod pojašnjenjem za Fazu 3 - Migracija podataka, naveo: „Isporučitelj je dužan migrirati podatke iz postojećeg sustava uredskog poslovanja u novi sustav nakon odrađene procedure za čišćenje i konsolidaciju podataka. Podatci koje migracija obuhvaća su predmeti, pripadni dokumenti (akti, podnesci, prilozi), organizacijska struktura (radna mjesta, zaposlenici, broјčane oznake stvaratelje i primatelja akata), Plan klasifikacijskih oznaka, matični podatci stranaka). Isporučitelj se obvezuje izvršiti uvoz podataka i dokumenta po primitku pristupnih podataka servera na kojem se nalazi sustav uredskog poslovanja koji je u upotrebi“. Žalitelj smatra da iz navedene upute nisu razvidni i jasni postupci i metode koje isporučitelj mora poduzeti, da bi se ostvario zahtjev naručitelja, naime, da iz navedene upute nije jasno i razumljivo: - značenje izraza „čišćenje i konsolidacija podataka“, koje aktivnosti, postupke i metode ta aktivnost obuhvaća i tko obavlja tu aktivnost; - da nije razumljivo i jasno dostavlja li naručitelj podatke za migraciju u točno određenom formatu i ako da, koji je to format. Za jasnoću zahtjeva i potpunost dokumentacije, ističe žalitelj, format podataka za migraciju trebao bi biti sastavni dio iste, što nije u ovom slučaju.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da zahtjevi naručitelja, primarno, proizlaze iz zakonske obveze naručitelja u svezi s primjenom Uredbe o uredskom poslovanju kojom se uređuju pravila i mjere uredskog poslovanja u obavljanju poslova državne uprave, drugih državnih tijela, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima. Stoga, nastavlja naručitelj, netočno navodi žalitelj da „...nisu razvidni i jasni postupci i metode koje Isporučitelj mora poduzeti...“, a u svezi s migracijom podataka jer ako: - je Isporučitelj dužan migrirati podatke iz postojećeg sustava u novi, navedeno je postupak; - migracija obuhvaća predmete, pripadne dokumente, organizacijsku strukturu, Plan klasifikacijskih oznaka, matičnih podataka stranaka, navedeno predstavlja opseg, odnosno obuhvat migracije; - je Isporučitelj obavezan izvršiti uvoz podataka i dokumenata po primitku pristupnih podataka, navedeno predstavlja metodu migracije a koju uvjetuje ponuđeno programsko rješenje s obzirom da različiti informacijski sustavi imaju različite mogućnosti migracije podataka. Konsolidacija podataka, nastavlja naručitelj, odnosi se na prikupljanje i integriranje podataka iz više izvora u jedno odredište, a tijekom ovog procesa različiti se izvori podataka sastavljaju ili objedinjuju u jednu pohranu podataka te je riječ o općepoznatom i primjenjivanom pojmu. To znači, prema naručitelju, da se podatci koji su se nalazili u starom sustavu moraju prikazati u novom sustavu, ali bez dupliciranih podataka i u ispravnom formatu koji novi sustav koristi. Stoga, navodi, čišćenje i konsolidaciju podataka vrši isporučitelj u suradnji s naručiteljem. S

obzirom da naručitelj upravlja sustavom za uredsko poslovanje, isporučitelju ustupa pristupne podatke servera na kojemu se nalazi sustav uredskog poslovanja, odnosno ustupa mu pristupne podatke za pristup bazi podataka. Naručitelj završno ističe da su svi zahtjevi navedeni u Prilogu 1. proizašli iz dokumenta „Tehnička specifikacija informacijskog sustava elektroničkog uredskog poslovanja“ koji je izrađen od strane Ministarstva pravosuđa i uprave te Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva. Vodeći se predmetnim zaključkom, naručitelj navodi da nije ovlašten komentirati niti pojašnjavati pojmove u sklopu predmetnog dokumenta.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je osporavana Faza 3: Migracija podataka, već bila predmetom odlučivanja pred žalbenim tijelom, u žalbenom postupku KLASA: UP/II-034-02/22-01/717, u kojem je isti žalitelj osporavao navedenu Fazu. Uvidom u izmijenjeni dio dokumentacije o nabavi, Prilog 1. – Zahtjevi naručitelja, utvrđeno je da se sadržajno opis navedene Faze u bitnome nije promijenio, budući da je i u prethodnom postupku, kao i u ovom konkretnom, za Fazu 3: Migracija podataka određeno: da je isporučitelj dužan migrirati podatke iz postojećeg sustava uredskog poslovanja u novi sustav nakon odrađene procedure za čišćenje i konsolidaciju podataka, zatim da su podatci koje migracija obuhvaća predmeti, pripadni dokumenti (akti, podnesci, prilozi), organizacijska struktura (radna mjesta, zaposlenici, brojčane oznake stvaratelja i primatelja akata), Plan klasifikacijskih oznaka i matični podaci stranaka. Iz navedenog razloga, a prema odredbi članka 404. stavka 3. ZJN 2016, Državna komisija nije ovlaštena kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave.

Nadalje, u odnosu na dokaze koje je žalitelj dostavio u privitku očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu – nalaze i mišljenja vještaka: dr. sc. Predrag Pale, dipl. ing, vještak za informatiku od 17. travnja 2023. godine i doc. dr. sc. Davor Cafuta, vještak za područje računarstva, informatike, telekomunikacija i elektrotehnike od 14. travnja 2023. godine, na okolnost zakonitosti dokumentacije o nabavi, žalbeno tijelo iste ocjenjuje nerelevantnim za odlučivanje o žalbi u konkretnom slučaju.

Naime, u odnosu na nalaz i mišljenje vještaka dr. sc. Predrag Pale, dipl. ing, utvrđeno je da je zadatak vještaka bio dati mišljenje o dijelu dokumentacije o nabavi koja se odnosi na migraciju podataka i dijelu dokumentacije o nabavi koji opisuje povezivanje s postojećim poslovnim sustavima naručitelja. Međutim, kako je i navedeno u prethodnom dijelu rješenja, Faza 3 - Migracija podataka već je bila predmetom odlučivanja pred žalbenim tijelom u žalbenom postupku KLASA: UP/II-034- 02/22-01/717, u kojem je žalitelj osporavao navedenu Fazu, a prema odredbi članka 404. stavka 3. ZJN 2016 Državna komisija nije ovlaštena kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave. Stoga, budući da je Faza 3: Migracija podataka bila predmetom prethodne žalbe u istom postupku javne nabave, a izmjenom dokumentacije o nabavi opis navedene Faze se u bitnome sadržajno nije izmijenio, žalbeno tijelo sukladno zakonskoj odredbi članka 404. stavak 3. ZJN 2016 nije ovlašteno ispitivati osnovanost žalbenog navoda kojim se ponovno osporava zakonitost tog dijela dokumentacije o nabavi.

Nadalje, dio nalaza i mišljenja dr.sc. Predraga Pale u odnosu na točku 3. dokumentacije o nabavi - povezivanje s postojećim poslovnim sustavima naručitelja, prema ocjeni žalbenog tijela također nije relevantan za donošenje odluke o žalbi budući da vještak u tom dijelu iznosi kritički osvrt tog dijela dokumentacije o nabavi, koji nije dio žalbenih navoda žalitelja. Naime, žalbeno tijelo u žalbenom postupku postupa po žalbenim navodima i u granicama žalbenih navoda (članak 404. stavak 1. ZJN 2016), a žalitelj je za svoje navode, sukladno pravilima dokazivanja iz članka 404. stavka 2. ZJN 2016, dužan dostaviti dokaze. Žalitelju je u žalbi sporna činjenica da naručitelj nije dostavio XML sheme i

metode web servisa i specifikaciju za razmjenu podataka za svoje ostale aplikativne sustave pa da je stoga dokumentacija o nabavi u tom dijelu nepotpuna i da ne daje jednoznačne upute za pripremu ponude, međutim, žalitelj dostavljenim dokazom u vidu mišljenja i nalaza od 17. travnja 2023. godine navedeno nije dokazao, jer se u navedenom nalazu i mišljenju kao sporne iznose neke druge nejasnoće i kritike u svezi preuzimanja podataka iz postojećih aplikacija naručitelja. Isto tako, u navodima iznesenima pod točkom 3. (Mišljenje) dr.sc. Predrag Pale pozivom na svoje dosadašnje iskustvo, iznosi općenite kritike na okolnost da u predmetnoj dokumentaciji o nabavi nema projektnog zadatka i primopredajnih protokola, a što također nije predmetom žalbe, slijedom čega izneseno mišljenje u tom dijelu nije relevantno za donošenje odluke o žalbi.

U odnosu na nalaz i mišljenje vještaka doc. dr. sc. Davora Cafute od 14. travnja 2023. godine, žalbeno tijelo također je detaljnim pregledom istog utvrdilo da nije relevantan za donošenje odluke o žalbi. Naime, vještak iznosi mišljenje vezano za zahtjev naručitelja za obvezu migracije podataka iz starog u novi sustav, što žalbeno tijelo ocjenjuje nerelevantnim za donošenje odluke o žalbi budući da zahtjev naručitelja u pogledu migracije podataka, kako je već prethodno izloženo, predstavlja činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe (članak 404. stavak 3. ZJN 2016).

Također, spomenuti vještak iznosi mišljenje u odnosu na postavljeno pitanje žalitelja vezano za zahtjev naručitelja „za obvezu integriranja sa svim svojim poslovnim sustavima“, međutim tu je potrebno naglasiti da postavljenim pitanjem žalitelj ponavlja svoje navode iz očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu, a kojim navodima je proširio žalbeni navod. Naime, u žalbenom navodu žalitelj kao sporno ističe da iz dokumentacije o nabavi nije jasno jesu li Inteligentni obrasci iz točke 2.2. Priloga 1 – Zahtjevi naručitelja, sastavni dio eDubrovnik Platforme ili je riječ o nekom drugom sustavu, zatim da naručitelj nije dostavio metode web servisa i specifikaciju razmjene podataka za ostale aplikativne sustave, tj. predefiniranu XML shemu za ostale sustave. U očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu te u postavljenom pitanju vještaku žalitelj navodi da naručitelj nije jasno opisao Baze podataka i načine povezivanja programskih rješenja i da se takav opis ne može smatrati dostatnim za izvršenje postupka integracije, kao i da nije naveo tko je nositelj XML sheme. Svaki žalitelj dužan je sve žalbene navode istaknuti i sve dokaze predložiti (dostaviti žalbenom tijelu) u roku za žalbu. Slijedom navedenog, žaliteljevi prigovori iz očitovanja na naručiteljev odgovor na žalbu te s tim u vezi i pitanje u odnosu na koje se zahtijeva mišljenje vještaka su zakašnjeli (nepravodobni). Prema tome, žalitelj je u žalbi ukazivao na to da je dokumentacija o nabavi (uslijed nedostatka određenih podataka za ostale aplikativne sustave) nepotpuna te da stoga nije u mogućnosti izraditi ponudu, a navedeno u žalbenom postupku, prema ocjeni žalbenog tijela, dostavljenim nalazom i mišljenjem vještaka doc. dr. sc. Davora Cafute nije dokazao.

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 svega naprijed navedenog, temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016., žalba žalitelja odbijena je kao neosnovana te je odlučeno kao u točki 1. izreke ovoga rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 3.820,00 eura, specificirano na trošak naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura i trošak izrade nalaza i mišljenja sudskih vještaka u iznosu od 2.500,00 eura.

Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovoga 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 u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENICA PREDsjednice

Nelica Vidić

