



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

**KLASA: UP/II-034-02/24-01/587
URBROJ: 354-2/20-25-08
Zagreb, 16. siječnja 2025.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od Danijele Antolković, vršiteljice dužnosti zamjenice predsjednice te Karmele Dešković i Jasnice Lozo, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja INSA Investment Software AG, Wallisellen, Švicarska, CHE-102.233.231, u odnosu na Odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s 1 gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2024/S F02-0006374, predmet nabave: nabava osnovnog održavanja i proširene tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru potpora, naručitelja Ministarstvo gospodarstva, Zagreb, OIB: 19370100881, 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) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22, dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja INSA Investment Software AG, Švicarska, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja INSA Investment Software AG, Švicarska, za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj Ministarstvo gospodarstva, Zagreb, objavio je dana 28. lipnja 2024. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s 1 gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2024/S F02-0006374, predmet nabave: nabava osnovnog održavanja i proširene tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru potpora. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija cijene (80 bodova) te Realizacije projekata spajanja na NIAS i KP (20 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su dvije ponude od kojih je naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda jednu ponudu ocijenio valjanom te je Odlukom o odabiru od 18. listopada 2024., odabrao ponudu ponuditelja Combis d.o.o., Zagreb, kao ekonomski najpovoljniju. Predmetna odluka objavljena je u EOJN RH dana 18. listopada 2024.

Nezadovoljan predmetnom Odlukom o odabiru urednu je žalbu putem sustava e-Žalba ovom tijelu 28. listopada 2024. izjavio ponuditelj INSA Investment Software AG, Švicarska. Žalitelj u bitnom osporava razloge svog odbijanja, žalbenim zahtjevom predlaže da se poništi odluka o odabiru te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava žalbene navode te predlaže odbiti žalbu i žalbeni zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovane.

Odabrani ponuditelj nije dostavio svoje očitovanje na žalbu sukladno odredbi članka 418. ZJN 2016.

Tijekom postupka pred ovim tijelom su izvedeni dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o javnom otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluke o odabiru, ponude žalitelja te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj dana 9.9.2024. godine, ponuditelju poslao Upit za upotpunjavanje i pojašnjenje ponude, navodeći, uz pravnu osnovu, samo sljedeće: „Naručitelj je pregledom Vaše ponude utvrdio da je ponuđena cijena pojedinih stavki troškovnika izuzetno niska, stoga Naručitelj sukladno članku 289. stavka 1. ZJN 2016 moli pojašnjenje sljedeće stavke dostavljenog troškovnika: 3. Usluga proširene tehničke podrške sat 2.000 15,00€ 30.000,00€.“, pri tome ne navodeći nikakve dodatne zahtjeve niti detalje zbog čega im se cijena učinila preniskom niti u kojem dijelu i na koji način traže pojašnjenje. Navodi da je sukladno zahtjevu naručitelja dao svoje objašnjenje, smatrajući da se ne radi o neuobičajeno ili iznimno niskoj cijeni usluge navodeći sljedeće razloge: „ - ponuđena cijena je prosječna cijena svih uloga, za koje smatramo da trebaju sudjelovati u projektu, prema udjelu njihovog očekivanog sudjelovanja u izvršenju usluge, - bazirano na ovoj cijeni, cijena mjesečne usluge, u slučaju punog mjesečnog angažmana, bi bila $160h \cdot 15€ = 2.400 €$, što je blizu prosječne cijene s kojom trenutno ponuditelj, ali i njegov podugovaratelj trenutno vrše slične usluge na tržištu, a nikako nije ispod minimalne cijene usluga koje trenutno izvršavaju kod drugih naručitelja, - veliki raspon cijena za IT usluge nije niti malo neuobičajen u javnoj nabavi, jer ovisi o mnoštvu faktora, što je razvidno pregledom sličnih natječaja javne nabave u posljednjih godinu dana, a između ostaloga i na primjeru natječaja naručitelja za izradu informacijskog sustava za upravljanje promocijom i podrškom investitorima, - ponuditelj izvršava i druge projekte nabave po sličnim cijenama, primjer HAMAG-BICRO, - cijena ponuditelja je niža od konkurentnih zbog načina rada, organizacije i

upravljanja koje ponuditelj koristi, - ponuditelj i njegov podugovaratelj u radu koriste najmodernije alate temeljene na umjetnoj inteligenciji, koji u radu mnogostruko povećavaju efikasnost i omogućavaju i manje iskusnim djelatnicima postizanje najviše razine kvalitete isporučene usluge, usporedivo s najiskusnijim kolegama, ovaj pristup omogućuje da se značajno smanji cijena rada potrebnog za izvršenje pojedine aktivnosti, - ponuditelj jamči, kako ugovorom, tako i Jamstvom za izvršenje ugovora kako će ispuniti sve ugovorne obveze u roku i po cijeni koju je dostavio u ponudi te kako se zahtijeva Dokumentacijom o nabavi.“ Žalitelj navodi da je već u samom upitu naručitelj prekršio jedno od osnovnih načela javne nabave, a to je načelo transparentnosti propuštajući jasno zatražiti od ponuditelja kakvo pojašnjenje i kojeg dijela cijene očekuje, vezano uz kriterije niske cijene, kako su pojašnjeni u članku 289. Zakona. Također, navodi da je propustio i primijeniti stavak 3. istog članka koji mu omogućuje da traži dodatna objašnjenja u slučaju nejasnoće odgovora ponuditelja, što je u suprotnosti i s odlukom naslovnog tijela KLASA: UP/II-034-02/22-01/817, URBROJ: 354-02/8-22-8, od 28. prosinca 2022. u kojem se zaključuje da bi ponuditelj mogao dati odgovor kakav naručitelj očekuje, nije dovoljno da naručitelj da samo općeniti upit o niskoj cijeni. Žalitelj navodi da naručitelj tek u svojoj Odluci utvrđuje da je cijena odabranog ponuditelja veća četiri puta od cijene žalitelja. Žalitelj navodi da naručitelj također tvrdi da činjenica da ponuditelj i njegov podugovaratelj trenutno vrše vrlo slične usluge na tržištu, kod drugih javnih naručitelja nije od relevantnog značaja, netočno navodeći da se u navedenom postupku radi o potpuno drugim jedinicama mjere, dok je u stvarnosti riječ o gotovo identičnoj vrsti usluge adaptivnog održavanja, odnosno proširene tehničke podrške, izražene u satima. Nadalje, žalitelj navodi da naručitelj površno odbacuje navode žalitelja o ekonomičnosti njegovog načina rada i tehnološkim prednostima alata koje koristi, a koje mu upravo omogućuju visoku cjenovnu konkurentnost, ne dajući nikakav konkretan razlog, osim da smatra da je umjetna inteligencija još uvijek u razvojnoj fazi. Žalitelj ističe da se ne radi o implementaciji umjetne inteligencije u sustav naručitelja, već da stručnjaci ponuditelja u svom radu koriste alate umjetne inteligencije, koji uvelike ubrzavaju pisanje programskog koda, automatski vrše njegovo testiranje i analizu i druge aktivnosti vezane uz posao programiranja, ali i mimo njega te da su ti alati već danas u iznimno zreloj fazi i koriste ih sve najveće svjetske kompanije za tu svrhu te su donijele tehnološku revoluciju koja ponuditelju i daje konkurentnu prednost. Žalitelj navodi da naručitelj dodatno neosnovano osporava mogućnost korištenja djelatnika s manjim iskustvom od imenovanih stručnjaka. Navodi da će stručnjaci imenovani u ponudi svakako sudjelovati u izvršenju usluga, no to nikako nisu jedini stručnjaci koji će biti angažirani na ovako opširnom projektu, budući da su uz njih tu potrebni i različiti profili programera, za frontend i backend, više vrsta stručnjaka za testiranje, sistem inženjeri, zaposlenici tehničke podrške i mnogi drugi profili stručnjaka koji su potrebni za izvršenje usluge, a koji nisu navedeni kao minimalni uvjeti obrazovnih i stručnih kvalifikacija. Napominje da naručitelj u troškovniku nije specificirao cijene sata rada po pojedinim profilima stručnjaka, već je naveo samo jednu stavku prema kojoj je žalitelj dao prosječnu cijenu apsolutno svih stručnjaka koje planira koristiti na projektu, u omjeru koji prema iskustvu zna da su potrebni. Također naglašava da se u predmetnom slučaju nikako ne može raditi o eventualnom pogrešnom shvaćanju ponuditelja o tome što je sve uključeno u cijenu pojedine stavke, a što može dovesti do nemogućnosti izvršenja ugovora u tom dijelu, obzirom da je jedan od nominiranih stručnjaka, g. Robert Čokor radio na održavanju predmetnog sustava cijeli niz

godina, kao djelatnik odabranog ponuditelja Combis d.o.o., i može tvrditi da ga poznaje jednako dobro kao i naručitelj, ako ne i bolje, osobito s tehničke strane. Na kraju navodi da naručitelj zaključuje da ne može prihvatiti objašnjenje cijene žalitelja, ne navodeći jasno u kojem dijelu ta objašnjenja nisu bila zadovoljavajuća, već samo zaključujući da bi odabir žalitelja bio rizik za izvršenje usluge. Žalitelj navodi da je iz prethodnih pojašnjenja razvidno da je naručitelju zapravo cijena nebitna, nikako ne argumentira zašto je cijena preniska, već je prvenstveno fokusiran na rizike i kvalitetu izvođenja projekta, a ne govori čime su ti rizici stvarno uzrokovani. Žalitelj navodi da su on i njegov podugovaratelj tvrtke s preko 20 godina iskustva na tržištu, koje su svojim klijentima tijekom godina isporučivale najkompleksnije projekte, a što je dokazano i Popisom glavnih usluga, te se nikako ne može složiti s ovakvim pristupom naručitelja te njegovom argumentacijom. Žalitelj smatra da ukoliko bi se iz odluke naručitelja izbacile zakonske odredbe i njihova tumačenja, smatra da se njegova odluka svodi na to da ne misli da alati pogonjeni umjetnom inteligencijom mogu značajno povećati efikasnost u izvršenju usluge te da smatra da ponuditelj ne smije koristiti druge stručnjake, osim minimalno nominiranih na projektu. Navodi da je prosječna mjesečna bruto plaća po zaposlenome u pravnim osobama Republike Hrvatske za kolovoz 2024. iznosila 1.838 eura, a prema zadnjim podacima Državnog zavoda za statistiku, prosječna neto plaća u veljači 2024. u IT sektoru iznosila je 1.634 eura neto, iz kojeg razloga smatra da se cijena usluge žalitelja nikako ne može smatrati neodrživom ili da ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće ili odredbama međunarodnog prava okoliša socijalnog i radnog prava. Navodi da se u konkretnom slučaju, radi o sklapanju okvirnog sporazuma gdje nema jamstva o količini angažmana pojedinih stručnjaka. Žalitelj navodi da je sporna stavka „Proširene tehničke podrške“, vezana uz osnovnu stavku troškovnika – Uslugu osnovnog održavanja i podrške, a da je uvidom u ponudu odabranog ponuditelja, žalitelj zaključio da je njegova ponuda za tu stavku 87% veća, odnosno da je odabrana ponuda s 47% manjom cijenom, iz kojeg nije jasno iz kojeg razloga naručitelj nije i od odabranog ponuditelja zatražio pojašnjenje niske cijene.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da žalitelj samo ponavlja navode iz dostavljenog pojašnjenja od 13. rujna 2024., a u odnosu na koje pojašnjenje i navode je naručitelj detaljno obrazložio u pobijanoj odluci o odabiru zašto iste ne smatra zadovoljavajućim pojašnjenjem ponudene cijene. Nadalje, u odnosu na navode kako se ponuditelj u svom pojašnjenju vodio stavkom 2. članka 289. ZJN 2016, vezano uz ekonomičnost pružanja usluga, izabrana tehnička rješenja ili povoljne uvjete dostupne ponuditelju za pružanje usluga te usklađenosti s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, naručitelj navodi kako je u svom pojašnjenju od 13. rujna 2024. žalitelj iznio samo paušalne navode o drugim postupcima drugih naručitelja, primjeni drugih manje iskusnih naručitelja, te ničim dokazane tvrdnje da su drugi gospodarski subjekti manje efikasni, te za svoje paušalne tvrdnje nije dostavio nikakve dokaze niti argumente. U odnosu na žalbene navode da bi naručitelj u samom upitu prekršio jedno od osnovnih načela javne nabave, a to je načelo transparentnosti propuštajući jasno zatražiti od ponuditelja kakvo pojašnjenje i kojeg dijela cijene očekuje, vezano uz kriterije niske cijene, kako su pojašnjeni u članku 289. zakona, naručitelj navodi da je iz dostavljenog pojašnjenja žalitelja, jasno razvidno kako je isti jasno razumio zaprimljeni upit, a tome što dostavljeno

pojašnjenje nije prihvaćeno kao zadovoljavajuće nije uzrok u samom sadržaju upita naručitelja, nego u tome što žalitelj nije dostavio (iako je očito da je dostavljeni upit razumio) zadovoljavajuće obrazloženje, a kojim bi otklonio sumnju u realne mogućnosti pružanja kvalitetne i pravovremene usluge u okviru ponuđene cijene sata rada IT stručnjaka od 15 eura. Navodi da je u predmetnom postupku koji je prethodio pobijanoj odluci o odabiru naručitelj jasno precizirao svoj zahtjev za pojašnjenjem izuzetno niske cijene, pri tome određujući da je izuzetno niska cijena istaknuta u stavci 3 troškovnika, stoga je žalitelj imao na raspolaganju podatak o kojoj se to konkretno stavci troškovnika u kojoj je iskazana izuzetno niska cijena radi. U odnosu na žalbeni navod kako je naručitelj tek u svojoj Odluci o odabiru ustvrdio da je cijena odabranog ponuditelja veća četiri puta od cijene žalitelja, naručitelj ističe kako u trenutku dostave zahtjeva za pojašnjenjem ponuđene cijene naručitelj nije morao žalitelju dostaviti usporedbu s cijenama drugog ponuditelja. U odnosu na pozivanje na postupak javne nabave naručitelja HAMAG BICRO, naručitelj navodi kako okolnost da se u nekom drugom postupku javne nabave nekom drugom naručitelju ponuđene cijene nisu učinile izuzetno niskim nije obvezujuće za Ministarstvo gospodarstva niti je argumentacija koja se može ocjenjivati u okviru predmetnog postupka javne nabave, te nije zadovoljavajuće obrazloženje da ponuđena troškovnička stavka u ovom konkretnom postupku nije izuzetno niska. U odnosu na žaliteljevo referiranje na jedan sasvim drugi postupak naručitelja navodi da je u istom predmet nabave izrada sasvim novog informacijskog sustava, a što nije isto niti slično predmetnom postupku nabave odnosno održavanju već postojećeg informacijskog sustava. Naručitelj navodi da žalitelj niti u svom pojašnjenju, a niti u žalbi ne navodi niti pojašnjava kako bi primjena umjetne inteligencije u konkretnom postupku javne nabave bila primjenjiva i kako bi ona bila razlog odnosno pojašnjenje ponuđene cijene u stavci 3. Troškovnika. U odnosu na žaliteljeve navode o sudjelovanju drugih, pa i manje iskusnih stručnjaka, naručitelj navodi kako nije točno da osporava mogućnost njihovog korištenja, međutim naručitelj napominje kako se očekuje prvenstveno angažman u ponudi 4 nominirana stručnjaka i stavka 3. troškovnika se odnosi isključivo na njihov rad i angažman iz kojeg razloga je žalitelj trebao formirati cijenu radnog sata za angažman upravo i samo za ta 4 nominirana stručnjaka, a ne za angažman manje iskusnih nekih drugih djelatnika pojedinim profilima stručnjaka. Navodi da se angažman drugih stručnjaka koje naručitelj nije zahtijevao niti uvjetovao u dokumentaciji o nabavi ni u kojem slučaju ne može fakturirati po stavci 3. troškovnika - Usluga proširene tehničke podrške. Smatra da se prema spornoj stavci troškovnika (ali i po ostalim stavkama troškovnika) može fakturirati samo i isključivo angažman i rad u ponudi četiri nominirana stručnjaka, a ne kako to žalitelj navodi apsolutno svih stručnjaka koje planira koristiti na projektu. Stoga, smatra da žaliteljevo formiranje cijene radnog sata na temelju angažmana manje iskusnih stručnjaka koji nisu traženi niti spomenuti u Dokumentaciji o nabavi upravo opravdava pozivanje na obrazloženje cijene ponude u tom dijelu i u konačnici odbijanje ponude temeljem članka 289. ZJN 2016. U odnosu na navode žalitelja kako je jedan od nominiranih stručnjaka, g. Robert Čokor radio na održavanju predmetnog sustava naručitelj navodi da je izvršio uvid u svoju dokumentaciju i utvrdio da je navedeni stručnjak doista pružao uslugu, u okviru Okvirnog sporazuma broj OS-13-VV/20, iz 2020. godine - Usluga osnovnog održavanja i proširene tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru potpora (Evidencijski broj nabave: 10/2019/E-VV) i to po cijeni radnog sata od 260,00 kn bez PDV-a (preračunato 34,41 eura bez PDV-a). Imajući u vidu navedenu činjenicu,

naručitelj navodi da se postavlja pitanje kako je moguće da je, kako tvrdi žalitelj, tržišna cijena iz tog vremena (2019.-2020. godina), za koju je usluge pružao g. Čokor, postignuta prije pet godina, u okviru otvorenog postupka javne nabave, bila viša od aktualne ponuđene „tržišne“ cijene za čak 229,4%, iako smo u proteklih pet godina svjedočili značajnim inflatornim utjecajima, a naročito su rasle cijene na području IT usluga. Nadalje, kao što je i naveo u pobijanoj odluci, naručitelj ističe kako je dokumentacijom o nabavi jasno propisao stručnu sposobnost stručnjaka čiji angažman je postavljen kao minimalna razina stručne sposobnosti, stoga sudjelovanje manje iskusnih djelatnika od razine iskustva i stručne sposobnosti koja je predviđena predmetnom dokumentacijom bi predstavljalo kršenje sklopljenog Okvirnog sporazuma. Navodi da za cijelo vrijeme trajanja Okvirnog sporazuma moraju sudjelovati upravo oni u ponudi nominirani stručnjaci sa propisanim stručnim sposobnostima, a ukoliko iz nekog razloga dođe do potrebe zamjene nekog od stručnjaka, taj novi stručnjak mora imati najmanje jednaku razinu propisane stručne sposobnosti. Ističe da se stavka 3. troškovnika koja se naručitelju činila izuzetno niskom odnosi na radne sate stručnjaka koji ispunjavaju propisane uvjete stručne sposobnosti i čiji angažman se uvjetuje i očekuje za cijelo vrijeme trajanja Okvirnog sporazuma, stoga ponuditeljevo obrazloženje korištenja umjetne inteligencije i manje iskusnih djelatnika je upravo opravdavalo pozivanje na obrazloženje cijene ponude u tom dijelu i u konačnici odbijanje ponude temeljem članka 289. ZJN 2016. Navodi da naručitelj nije zabranio ponuditeljima mogućnost korištenja drugih manje iskusnih stručnjaka, međutim stavka 3. Troškovnika se odnosi isključivo i samo na 4 stručnjaka i samo se njihov angažman može fakturirati po stavci 3. Troškovnika, posljedično čemu se cijena za tu stavku trebala formirati na tom osnovu, a ne kako je to očito učinio ponuditelj na osnovu angažmana nekih drugih manje iskusnih stručnjaka i apsolutno svih ostalih stručnjaka koji će možda sudjelovati u nekoj fazi u nekoj ulozi koju naručitelj nije predvidio niti zahtijevao, a što sve upućuje na to kako ponuđena cijena u stavci 3. Troškovnika žalitelja i jest izuzetno niska u odnosu na angažman u ponudi nominiranih stručnjaka. U odnosu na žalbene navode kako se u predmetnom postupku radi o sklapanju okvirnog sporazuma, gdje nema jamstva o količini angažmana pojedinih stručnjaka, naručitelj navodi kako je okvirnu količinu radnih sati iz stavke 3. Troškovnika predvidio na temelju dosadašnjeg iskustva iz prethodno sklopljenih okvirnih sporazuma i njihove stvarne realizacije, a u prethodnim godinama ti predviđeni sati su uvijek bili iskorišteni gotovo u potpunosti, te odabrani ponuditelj mora biti spreman izvršiti ih u cijelosti, a ne kalkulirati da će biti manje izvršenje od predviđenog, bez obzira što su količine okvirne. U odnosu na nižu cijenu stavke osnovnog održavanja odabranog ponuditelja naručitelj navodi kako odabranog ponuditelja nije zvao na pojašnjenje cijene s obzirom na to da mu se ista nije učinila izuzetno niskom (niti je naručitelj u obvezi obrazlagati zašto nije primijenio institut pojašnjenja izuzetno niske ponude), s obzirom na to da je s istim gospodarskim subjektom sklopio Okvirni sporazum za prethodno dvogodišnje razdoblje, a u kojem postupku su ponuđene cijene niže nego u odnosu na cijene ponuđene u konkretnom postupku. Na kraju navodi da s obzirom na to da ponuditelj, a sada žalitelj, u svom pojašnjenju nije zadovoljavajuće objasnio predloženu nisku razinu cijene stavke 3. troškovnika, smatra da je pravilno i zakonito donio odluku kojom je ponudu ponuditelja INSA Investment Software AG odbio kao nepravilnu, a sve sukladno članku 3. točka 12., članku 289. i članku 295. stavku 3. ZJN 2016.

U očitovanju na naručiteljev odgovor na žabu žalitelj navodi da naručitelj netočno tvrdi da žalitelj nije pojasnio kako bi primijenio alate pogonjene umjetnom inteligencijom u povećanju efikasnosti svoga rada, već je jasno naveo da „stručnjaci ponuditelja u svom radu koriste alate umjetne inteligencije, koji uvelike ubrzavaju pisanje programskog koda, automatski vrše njegovo testiranje i analizu i druge aktivnosti vezane uz posao programiranja“. Navodi da je iz navedenog objašnjenja razvidno da se uporabom alata koje žalitelj koristi dobiva na efikasnosti pri ubrzavanju pisanja programskog koda, pri ubrzavanju testiranja programskog koda putem automatizacije te analizi koda. Navodi da koristi cijeli niz alata umjetne inteligencije namijenjenih povećanju efikasnosti rada u održavanju i razvoju softvera, od Microsoft Copilota, preko Claude Soneta, Aidera, Cursora, Gitlab Duo, Gemini code assist, Tabnine, Kite, Deepcode, Snyk, Codeguru, Testim, Retest i mnogih drugih. Navodi da ono što je zajedničko svim ovim alatima jest da povećavaju efikasnost rada i smanjuju troškove rada, prvenstveno omogućujući da isti posao s najvišom razinom kvalitete može izvršiti djelatnik s nešto manje iskustva, uz kreiranje manje grešaka, stvaranje preglednijeg i strukturom kvalitetnijeg programskog koda, koje nadalje omogućuje i lakši proces budućeg održavanja istog. Naglašava da su svi spomenuti alati doživjeli nagli rast i zrelost u tek nešto više od godinu dana i vrlo je jasno da će daljnjim njihovim napretkom postajati sve bolji, a samim time i dodatno povećavati efikasnost rada programera, odnosno smanjivati cijenu njihovog rada i nadalje. Također navodi da naručitelj u minimalne stručne i obrazovne kvalifikacije nije uvrstio uloge programera, administratora i korisničke podrške iako su to u stvari poslovi koji se u najvećem postotku izvršavaju na takvoj vrsti projekta, te da ovisno o intenzitetu održavanja i konkretnom zadatku predmetni poslovi zauzimaju i do 90% aktivnosti proširenog održavanja, a sličan postotak se može zaključiti i iz tehničke specifikacije i opisa opsega aktivnosti proširenog održavanja. Stoga smatra da je potpuno netočan i nelogičan zaključak naručitelja da se po ovom ugovoru mogu fakturirati „samo i isključivo angažman i rad u ponudi četiri nominirana stručnjaka“, jer tko bi u tom slučaju pisao programski kod, tko bi se javljao na korisničke upite, tko bi nadzirao sustav i obavljao sve ostale navedene aktivnosti. U odnosu na cijenu rada stručnjaka Čokora, žalitelj navodi da stručnjak nije znao po kojoj cijeni se naplaćuje njegov rad, a da sada kao neovisni stručnjak sam može definirati cijenu svog rada, a da odabrani ponuditelj prema svojoj poslovnoj politici može na njegovu plaću i nabavnu cijenu rada dodati onoliko maržu koliku želi. Također smatra da naručitelj netočno navodi da inflacija nužno utječe na povećanje cijena u ovakvoj vrsti posla. Navodi da je na tržištu rada, potražnja za programerskim i sličnim ulogama u padu, kako zbog globalnih kriza, tako i zbog njihove zamjene alatima umjetne inteligencije te da taj trend utječe i na pad cijena njihovog rada. Nadalje navodi da naručitelj opetovano tvrdi da je odluku donio na temelju sumnje da je naručitelj sposoban isporučiti uslugu proširenog održavanja po navedenoj cijeni ničim ne dokazujući da je to nemoguće, a u potpunosti ignorirajući dokaze žalitelja.

Ocjenjujući žalbeni navod utvrđeno je sljedeće činjenično stanje. Uvidom u Troškovnik kao sastavni dio dokumentacije o nabavi utvrđeno je da je naručitelj traži tri vrste usluga: 1. Uslugu osnovnog održavanja i tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru potpora (neograničen broj intervencija u okviru specificiranih poslova osnovnog održavanja i tehničke podrške), jedinica mjere: mjesec, okvirna količina: 24; 2. Dodatak usluzi osnovnog održavanja i tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru

potpora (neograničen broj intervencija - proširenje obaveze pružanja usluge na 24 sata na dan, 7 dana u tjednu, uz obavezu rješavanja problema/popravak u roku od 4 sata od momenta prijave), jedinica mjere: mjesec, okvirna količina: 6; te 3. Uslugu proširene tehničke podrške, jedinica mjere: sat, okvirna količina 2.000. Uvidom u Troškovnik žalitelja utvrđeno je da je za spornu stavku 3. Usluge proširene tehničke podrške ponudio cijenu od 15,00 eura/sat, dok je odabrani ponuditelj za istu stavku ponudio cijenu od 62,50 eura/sat.

Uvidom u Tehničke specifikacije predmeta nabave utvrđeno je da je naručitelj propisao da proširena tehnička podrška podrazumijeva sljedeće aktivnosti: „Rad na podacima - Ovaj segment obuhvaća: usluge systemske i DB administracije koje nisu pokrivene preventivnim ili korektivnim održavanjem, a obavljaju se na zahtjev Naručitelja, analize korisničkih zahtjeva, konverzije podataka, pomoć Naručitelju pri gubitku, spašavanju ili obnavljanju podataka (inicijalizacija i punjenje baze iz zaštitnih kopija nakon kvara, uništenja sistemskih tabela i sl.; rješavanje posebnih zahtjeva za analizom podataka, statističkom obradom podataka, ekstrakcijom i/ili distribucijom podataka u digitalnom obliku (ekstrakcija podataka u zadanom formatu za druge korisnike podataka i sl.), Rad na aplikacijama - Rad na aplikacijama obuhvaća razvoj novih modula i servisa te dogradnju postojećih aplikativnih rješenja, usklađivanje aplikacija s promjenama u zakonskoj regulativi koje izlaze van okvira postojećih funkcionalnosti aplikacija, odnosno usluge projektiranja i programiranja primjenom Microsoft tehnologija i ostalih razvojnih alata, na temelju zahtjeva koje daje Naručitelj. Usluge: izrada idejnih prijedloga aplikativnih rješenja izrada tehničke dokumentacije za izradu novih ili nadogradnju postojećih modula Sustava, dizajn, razvoj i testiranja aplikativnih rješenja na temelju zahtjeva naručitelja, razvijanje novih ideja, uvođenja novih tehnologija u rad i usavršavanje procesa izrade aplikativnih rješenja izmjena i dorada podsustava za kontrolu prava pristupa i konfiguriranje sigurnosnih postavki sustava. Unaprijeđenje već apliciranih integracija/povezivanja s eksternim sustavima – izvorima službenih podataka, kao i realiziranje novih, odrazit će se na veću efikasnost, ali i na složenost Sustava. Nužno je težiti osiguravanju povezivanja s drugim sustavima/izvorima podataka putem Državne sabirnice, kad god za to postoje tehnički preduvjeti. U skladu s proširenjem/modificiranjem postojećih poslovnih procesa potrebno je konstantno prilagođavati postojeća sučelja. Zbog povećanja obujma (količine i strukture) podataka koji se evidentiraju i pregledavaju, potrebno je pojednostaviti i ubrzati korištenje aplikacije, što kroz primjenu novih tehnologija, što kroz kvalitetniju organizaciju korisničkih sučelja i samih procesa. Da bi se implementirale tražene funkcionalnosti koje su predmet natjecanja, potrebno je aplicirati promjene izvornog koda postojećih modula, programirati nove module te definirati i provesti: • Proširenja/prilagodbe funkcionalnosti modula upravljanja katalogom projekata, kao što su: - Proširenje mogućnosti modeliranja projekata s ciljem podrške za šire poslovne procese, - Prilagodba unosa, prikaza i računanja isplate dodijeljenih sredstava na pojedinim prijavama, - Prilagodba sustava načinu isplate sredstava korisnicima te razlikovanje isplate po godini prijave projekta, - Prilagodba postojećeg sustava i definiranja projekata sukladno uvjetima koji će biti navedeni u otvorenim javnim pozivima, - Proširenje atributa entiteta nužnih za upravljanje procesom definiranja projekata i neometane brze prijave korisnika, - Prilagodba/organizacija postojećeg sučelja u svrhu ubrzanja unosa i efikasnog prikaza bitnih informacija o pojedinoj prijavi, - Prilagodba sučelja – intuitivno navođenje za unos pojedinih informacija. Kartica pojedinog logičkog objekta

(poduzetnik, prijava) prilagođena za brz i jednostavan unos korisniku sustava, - Realiziranje automatskog popunjavanja podataka kroz unaprjeđenje postojećih i realizaciju novih integracija/povezivanje s drugim sustavima, - Prilagodba sučelja – definiranje novih razina zaštite i kontrole podataka nakon unosa o Proširenje i prilagodba postojećeg sustava ocjenjivanja. • Administracija Sustava: - Proširenje modula administracije uvođenjem dodatne razine administracije i ovlastima unutar administratorske uloge, - Za potrebe upravljanja korisničkim računima i administracijom potpora, potrebno je osigurati više razina ovlaštenja korisnika, sukladno zahtjevima naručitelja, - Poboljšanja u vidu uređivanja prava korisnika na razini svakog pojedinog projekta. • Izvještajni modul: - Prilagodba i proširenje izvještajnog modula (rekonstrukcija postojećih modula prema potrebama korisnika Sustava te olakšavanje izvještajnih obaveza Naručitelja, prema internim i vanjskim korisnicima), - Poboljšanje izvještavanja prema kriterijima: otoci, PPDS, spol itd., - Proširenje izvještajne baze i prilagodba izvješćivanju na osnovu podataka prikupljenih putem javnog web-a, - Izvještaji/ispорука podataka drugim sustavima potpora u tijelima državne uprave (npr. MFIN) i jedinicama lokalne i samouprave. • Integracija – unaprjeđenje postojećih i realizacija novih: - Online povezivanje sustava sa podacima iz dostupnih javnih servisa, po mogućnosti putem Državne sabirnice (Zbirka podataka o prebivalištu i boravištu u Republici Hrvatskoj, Registar kućanstava itd.) te unaprjeđivanje već realiziranih i integriranih povezivanja (Obrtni registar, Evidencija OIB, MFIN – Evidencija o dohocima i primicima (EDIP), FINA InfoBIZ API servis, AAI@EduHr (nadležnost: SRCE – Sveučilišni računski centar), eMattice, Ministarstva znanosti, obrazovanja i mladih itd.), - Povezivanje s raznim internim servisima/bazama Naručitelja (npr. Povezivanje Sustava s Urudžbenim, Ministarstva gospodarstva), - Online povezivanje sustava sa drugim sustavima potpora u tijelima državne uprave i jedinicama lokalne i područne samouprave. • Javni web: - Prilagodba funkcionalnosti javnog portala sukladno promjenama poslovnih procesa, - Proširenje i prilagodba podataka o dodijeljenim potporama dostupnih korisnicima (podaci dostupni u strojno čitljivom obliku, pogodni za daljnju uporabu), - Objava podataka na Portalu otvorenih podataka. • Definiranje i izrada novih modula u Sustavu: - Kreiranje modula za podnošenje online prijave, - Povezivanje s Nacionalnim identifikacijskim i autentifikacijskim sustavom (NIAS) i Korisničkim pretincem (KP). • Izrada novih inačica postojećih modula Sustava, uz korištenje najnovijih tehnologija i uz poboljšanje poslovnih procesa. • Školovanje: - Usluga školovanja za korištenje aplikacija obuhvaća: školovanje korisnika za korištenje aplikacija (prostor s potrebnim uvjetima osigurava Naručitelj) - provođenje obuke posebnog sadržaja ili sistemskih programa na lokaciji naručitelja ili online, putem virtualnih radionica. • Stručna pomoć - Obuhvaća stručnu pomoć u daljnjem razvoju Sustava: savjetovanja s područja unapređenja informacijske sigurnosti, razvoj novih koncepata, modula i servisa, pružanja aplikacijske ekspertize po područjima/modulima, izradu prijedloga organizacijskih i tehničkih poboljšanja Aplikacije te usluge savjetovanja. • Ostali poslovi unutar proširene tehničke podrške - U okviru proširene tehničke podrške Ponuditelj će obavljati i sve druge radove i usluge na temelju naloga ili narudžbe Naručitelja. Sve poslove u okviru proširene tehničke podrške Ponuditelj će posebno naplatiti po ponuđenoj cijeni sata iz Troškovnika.“

Uvidom u dokumentaciju o nabavi u dijelu Kriteriji za kvalitativan odabir gospodarskog subjekta, točku 5.2. Tehnička i stručna sposobnost, podtočka 5.2.2.3.

Dodatno pojašnjenje kriterija, utvrđeno je da je naručitelj propisao sljedeće: „Ponuditelj mora za vrijeme trajanja okvirnog sporazuma imati na raspolaganju sljedeće stručnjake: a) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima međunarodni certifikat u upravljanju projektima - PMP (*Project Management Professional*) ili jednakovrijedan, b) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu - Microsoft Certified: *Azure Database Administrator Associate* certifikat ili jednakovrijedan, c) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima CBAP (*Certified Business Analyst Professional*) certifikat ili jednakovrijedan, d) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima ISTQB (*International Software Testing Qualifications Board*) Certified Tester ili jednakovrijedan. Obrazloženje: Središnji informacijski sustav malog gospodarstva - Registar potpora osigurava podršku za provođenje procesa dodjele potpora malom gospodarstvu. U sklopu proširene tehničke podrške predviđene su znatne dorade sustava. Kako bi Sustav funkcionirao nesmetano, neovisno o bilo kojem proširenju i/ili intervenciji, potrebno je koristiti metodologiju upravljanja projektima. Osoba zadužena za upravljanje projektom mora osigurati plan aktivnosti i nadzor provedbe projekata proširene tehničke podrške (nadogradnje) u skladu s priznatom projektnom metodologijom (PMP ili ekvivalent). Imajući u vidu ove činjenice, Ponuditelj je dužan dostaviti certifikat naveden u točki 5.2.2.3.a. Središnji informacijski sustav malog gospodarstva - Registar potpora koristi Microsoft SQL bazu podataka koja se nalazi na virtualnom poslužitelju, stoga je potrebno osigurati poznavanje baze podataka i mogućnosti intervencija u slučaju prestanka rada ili apliciranja promjena na bazi, prilikom proširenja/modificiranja Sustava. Imajući u vidu ove činjenice, Ponuditelj je dužan dostaviti certifikat naveden u točki 5.2.2.3.b. Budući da projektni zadatak podrazumijeva implementiranje novih aplikativnih rješenja, kao i modificiranje postojećih, u duhu najboljih praksi na kojima se temelje razvojne metodologije, među kojima su i provođenje analize korisničkih zahtjeva te provođenje testiranja aplikativnih rješenja, Ponuditelj je dužan dostaviti certifikate navedene u točkama 5.2.2.3.c i 5.2.2.3.d.“

U žalbenom postupku je također utvrđeno da je naručitelj dana 9. rujna 2024. žalitelju uputio zahtjev za upotpunjavanje i pojašnjenje ponude sukladno članku 289. Zakona o javnoj nabavi u kojem je naveo sljedeće: „Poštovani, u postupku javne nabave usluge “Nabava osnovnog održavanja i proširene tehničke podrške Središnjem informacijskom sustavu malog gospodarstva - Registru potpora“, evidencijski broj: 808/02-24/03JN, dostavili ste ponudu oznake: INSA-MG-2 od 29. srpnja 2024. godine. Sukladno odredbi članka 289. ZJN 2016, javni Naručitelj obavezan je zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na usluge. Isto tako sukladno odredbi članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave („Narodne novine“, br. 65/2017 i 75/2020), Naručitelj može zahtijevati objašnjenje izuzetno niske ponude ukoliko su zaprimljene najmanje tri valjane ponude, ukoliko su cijena ili trošak ponude više od 20 % niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude ili su cijena ili trošak ponude 50 % niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Isto tako Naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ako se čini da je ponuda izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. članku 22. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (nabave („Narodne novine“, br. 65/2017 i 75/2020). Naručitelj je pregledom Vaše ponude utvrdio da je ponuđena cijena pojedinih stavki troškovnika izuzetno niska, stoga

Naručitelj sukladno članku 289. stavka 1. ZJN 2016 moli pojašnjenje sljedeće stavke dostavljenog troškovnika:

3. Usluga proširene tehničke podrške sat 2.000 15,00 € 30.000,00 €.“

Sukladno zahtjevu naručitelja, žalitelj je dana 13. rujna 2024. dostavio traženo pojašnjenje u kojem je naveo kako slijedi: „Prvenstveno želimo naglasiti da se ovdje ne radi o neuobičajeno ili iznimno niskoj cijeni usluge. Ova cijena koju je ponuditelj ponudio je prosječna cijena svih uloga, za koje smatramo da trebaju sudjelovati u projektu, prema udjelu njihovog očekivanog sudjelovanja u izvršenju usluge. Bazirano na ovoj cijeni, cijena mjesečne usluge, u slučaju punog mjesečnog angažmana, bi bila $160h \cdot 15€ = 2.400 €$, što je blizu prosječne cijene s kojom trenutno ponuditelj, ali i njegov podugovaratelj trenutno vrše slične usluge na tržištu, a nikako nije ispod minimalne cijene usluga koje trenutno izvršavaju kod drugih naručitelja i što nikako ne smatramo iznimno niskom cijenom. Tako, primjerice, isti ponuditelj, a i podizvođač, vrlo sličnu uslugu pružaju za nešto višu cijenu, po 20€/h za naručitelja HAMAG BICRO, ali na projektu puno veće složenosti, održavanju cijelog poslovnog sustava naručitelja. U tom slučaju naručitelj HAMAG nije dovodio u pitanje cijene usluge kao neuobičajeno niske, a niti drugi konkurentni ponuditelji. <https://eojn.hr/tender-eo/11527> Dodatno, veliki raspon cijena za IT usluge nije niti malo neuobičajen u javnoj nabavi, jer ovisi o mnoštvu faktora, što je razvidno pregledom sličnih natječaja javne nabave u posljednjih godinu dana, a između ostaloga i na primjeru natječaja Naručitelja za izradu informacijskog sustava za upravljanje promocijom i podrškom investitorima. Iz natječajne dokumentacije ovog natječaja može se vidjeti da Naručitelj nije tražio pojašnjenje niske cijene odabranog ponuditelja iako je cijena više od 20% niža od drugorangirane i 50% od prosječne. Smatramo da je takav pristup dobar i da podržava tržišno natjecanje, a ujedno i da podupire načelo javne nabave vezano uz učinkovito i svrhovito trošenje javnih sredstava. Cijena Ponuditelja može biti niža od konkurentnih zbog načina rada, organizacije i upravljanja koje Ponuditelj koristi i stoga se može učiniti nižom od drugih ponuditelja koji možda rade manje efikasno. INSA Investment software je međunarodno poduzeće koje u svom poslovanju primjenjuje pristup maksimalne efikasnosti rada, uz minimiziranje ulaznih troškova, uz jamstvo švicarske kvalitete izvršenih usluga. Implementirajući ovakav način poslovanja na svim razinama, ali i prenoseći ga na druga poduzeća i organizacije s kojima surađuje, a što uključuje podugovaratelje, osigurava da može na tržištu pružiti usluge vrhunske kvalitete po tržišno vrlo konkurentnim cijenama, a bez ugrožavanja ekonomske isplativosti, kako pojedine usluge, tako i cijelog poslovanja ukupno. Dodatno, Ponuditelj i njegov podugovaratelj u radu koriste najmodernije alate temeljene na umjetnoj inteligenciji, koji u radu mnogostruko povećavaju efikasnost i omogućavaju i manje iskusnim djelatnicima postizanje najviše razine kvalitete isporučene usluge, usporedivo s najiskusnijim kolegama. Ovaj pristup omogućuje da se značajno smanji cijena rada potrebnog za izvršenje pojedine aktivnosti. Na kraju, Ponuditelj jamči, kako ugovorom, tako i Jamstvom za izvršenje ugovora kako će ispuniti sve ugovorne obveze u roku i po cijeni koju je dostavio u ponudi te kako se zahtijeva Dokumentacijom o nabavi. Ljubazno vas molim da nam obavezno javite ako smo nešto propustili dostaviti ili trebate dodatna pojašnjenja poslane dokumentacije.“

Uvidom u Odluku o odabiru od 18. listopada 2024. utvrđeno je da je naručitelj odbio ponudu žalitelja kao nepravilnu zbog izuzetno niske cijene u odnosu na stavku

3. Troškovnika u bitnome sa sljedećim obrazloženjem: „Naime, u odnosu na stavku 3. troškovnika Usluge proširene tehničke podrške (jedinica mjere sat, ukupno predviđeno 2000 sati za vrijeme trajanja okvirnog sporazuma) ponuditelj INSA Investment Software AG ponudio je jediničnu cijenu u iznosu od 15,00 eura, dok je ponuditelj COMBIS d.o.o. za tu istu stavku ponudio 4 puta veću jediničnu cijenu. U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je jasno precizirao svoj zahtjev za pojašnjenjem izuzetno niske cijene pri tome određujući da su izuzetno niske cijene istaknute u stavci 3. troškovnika čime je ponuditelj imao na raspolaganju podatak o kojoj se to konkretno stavci troškovnika radi u kojoj je iskazana izuzetno niska cijena. U dostavljenom dopisu ponuditelj INSA Investment Software AG nije zadovoljavajuće objasnio nisku predloženu razinu cijenu stavke 3. troškovnika, a sve iz razloga kako slijedi. Ponuditelj paušalno navodi kako je cijena ponuđena u stavci 3. troškovnika blizu prosječne cijene s kojom trenutno ponuditelj, ali i njegov podugovaratelj trenutno vrše slične usluge na tržištu, a da nikako nije ispod minimalne cijene usluga koje trenutno izvršavaju kod drugih naručitelja i što nikako ne smatra iznimno niskom cijenom. Činjenica da i ako ponuditelj i njegov podugovaratelj trenutno vrše slične usluge na tržištu (ne navodeći koje točno) i da ponuđena cijena u ovom postupku blizu prosječne cijene (ne navodeći koliko blizu i koja je to prosječna cijena) nije ni od kakvog utjecaja na ovaj konkretan postupak niti je zadovoljavajuće obrazloženje konkretno ponuđene izuzetno niske cijene. U odnosu na pozivanje na postupak javne nabave naručitelja HAMAG BICRO, naručitelj navodi kako okolnost da se u nekom drugom postupku javne nabave nekom drugom naručitelju ponuđene cijene nisu učinile izuzetno niskim nije obvezujuće za Ministarstvo gospodarstva niti je argumentacija koja se može ocjenjivati u okviru ovog postupka javne nabave, te nije zadovoljavajuće obrazloženje da ponuđena troškovnička stavka u ovom konkretnom postupku nije izuzetno niska. U razloge zašto neki drugi naručitelj nije tražio pojašnjenje ponuđene cijene naručitelj ne ulazi niti isto može ocjenjivati. Nadalje, paušalno obrazloženje ponuđene cijene u konkretnom postupku pozivajući se na sasvim drugi postupak javne nabave Naručitelja također nije zadovoljavajuće obrazloženje ponuđene cijene sporne stavke u ovom konkretnom postupku. Naime, u postupku javne nabave na koji se ponuditelj poziva količina i troškovničke stavke su sasvim drugačije postavljene, odnosno jedinica mjere niti u jednoj stavci nije radni sat stručnjaka nego usluga u cjelini (odnosno pojedina faza usluge). Činjenica da u jednom posve drugom postupku javne nabave naručitelj nije koristio institut pojašnjenja izuzetno niske ponude, nije valjan argument niti zadovoljavajuće pojašnjenje ponuđene cijene u predmetnom postupku javne nabave. Traženje pojašnjenja izuzetno niske ponude je naručiteljevo diskrecijsko pravo, ali ne i obveza, te u postupku javne nabave na koji se ponuditelj referira naručitelju se nije činilo da je niti ukupna niti pojedina stavka svih ponuda izuzetno niska, stoga nije niti koristio to svoje pravo. Naručitelj je taj koji u odnosu na konkretnu ponudu i konkretan predmet nabave procjenjuje je li cijena pojedine ponude izuzetno niska, te ukoliko smatra da je istaknuta izuzetno niska cijena ponude ili pojedinih stavki, zbog kojih po mišljenju naručitelja dolazi u pitanje mogućnost izvršenja ugovora, u tom slučaju odredbe ZJN 2016 i Pravilnika ga obvezuju na traženje pojašnjenja. Naručitelj u postupku javne nabave na koji se ponuditelj referira nije smatrao da se radi o izuzetno niskoj ponudi, stoga nije niti bio u obvezi postupiti prema članku 289. stavku 1. ZJN 2016. Pravilnost ovakvog pravnog shvaćanja je potvrđena u presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 07. ožujka 2019. godine, poslovni broj Usll-7 I /19. U nastavku dostavljenog pojašnjenja ponuditelj samo paušalno i općenito navodi kako cijena

ponude može biti niža od drugih ponuditelja zbog načina rada, organizacije i upravljanja koje ponuditelj koristi, te cijena može biti manja u odnosu na druge ponuditelje koji možda rade manje efikasno, minimiziranje ulaznih troškova, uz jamstvo švicarske kvalitete izvršenih usluga (u predmetnom postupku u svrhu dokazivanja tehničke sposobnosti predložene su usluge koje su izvršene za hrvatske naručitelje od strane hrvatskih izvršitelja), a što su sve općeniti i paušalni navodi koje ponuditelj ničim nije potkrijepio niti konkretno argumentirao. Nadalje, Ponuditelj navodi kako on i njegov podugovaratelj u radu koriste najmodernije alate temeljene na umjetnoj inteligenciji, koji u radu mnogostruko povećavaju efikasnost i omogućavaju i manje iskusnim djelatnicima postizanje najviše razine kvalitete isporučene usluge, usporedivo s najiskusnijim kolegama, te da taj pristup omogućuje da se značajno smanji cijena rada potrebnog za izvršenje pojedine aktivnosti. Prethodno navedenu argumentaciju u svrhu obrazloženja svoje ponude i ponuđenih cijena Naručitelj ocjenjuje neprihvatljivima, obzirom je umjetna inteligencija kao takva još uvijek u razvojnoj fazi, a niti je predmetnom dokumentacijom o nabavi predviđena njezina primjena, stoga samo paušalno pozivanje na njezinu primjenu nije zadovoljavajuće obrazloženje ponuđene cijene sporne stavke u ovom konkretnom postupku. Nadalje, u istom dijelu ponuditelj navodi i manje iskusne djelatnike, pri čemu naručitelj ističe kako je dokumentacijom o nabavi jasno propisao stručnu sposobnost stručnjaka čiji angažman je postavljen kao minimalna razina stručne sposobnosti, stoga sudjelovanje manje iskusnih djelatnika od razine iskustva i stručne sposobnosti koja je predviđena predmetnom dokumentacijom bi predstavljalo kršenje sklopljenog Okvirnog sporazuma. Za cijelo vrijeme trajanja Okvirnog sporazuma moraju sudjelovati upravo oni u ponudi nominirani stručnjaci sa propisanim stručnim sposobnostima, a ukoliko iz nekog razloga dođe do potrebe zamjene nekog od stručnjaka, taj novi stručnjak mora imati najmanje jednaku razinu propisane stručne sposobnosti. Stavka 3. troškovnika koja se Naručitelju čini izuzetno niskom se odnosi na radne sate stručnjaka koji ispunjavaju propisane uvjete stručne sposobnosti i čiji angažman se uvjetuje i očekuje za cijelo vrijeme trajanja Okvirnog sporazuma, stoga ponuditeljevo obrazloženje korištenja umjetne inteligencije i manje iskusnih djelatnika upravo opravdava pozivanje na obrazloženje cijene ponude u tom dijelu i u konačnici odbijanje ponude temeljem članka 289. ZJN 2016.“

Za ocjenu žalbenog navoda mjerodavne su odredbe članka 289. ZJN 2016, stavka 1. koji propisuje da je javni naručitelj obavezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge, stavak 2. koji propisuje da se objašnjenja gospodarskog subjekta iz stavka 1. ovoga članka mogu posebice odnositi na: 1. ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili načina gradnje, 2. izabrana tehnička rješenja ili iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku proizvoda, pružanje usluga ili izvođenje radova, 3. originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj, 4. usklađenost s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. Zakona, 5. usklađenost s obvezama iz odjeljka G poglavlja 2. glave III. ovoga dijela Zakona, 6. mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu, stavka 3. koji propisuje da u slučaju da tijekom ocjene dostavljenih podataka postoje određene

nejasnoće, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti dodatno pojašnjenje te stavka 4. koji određuje da javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. ovog članka.

U konkretnom slučaju među strankama je sporno je li naručitelj pravilno postavio zahtjev žalitelju za objašnjenje izuzetno niske ponude u odnosu na stavku 3. Troškovnika - Usluge proširene tehničke podrške, je li žalitelj na zadovoljavajući način naručitelju pojasnio predloženu nisku cijenu, posebice u odnosu na mogućnost korištenja umjetne inteligencije i manje iskusnih djelatnika za koje navodi da su glavni čimbenici ponuđene niske cijene sporne stavke, te je li naručitelj bio dužan prije odbijanja njegove ponude zatražiti dodatno objašnjenje.

Primjenjujući mjerodavno pravo na utvrđeno činjenično stanje ovo tijelo je u konkretnom postupku kao ključno za ocjenu žalbenog navoda uzelo u obzir Tehničke specifikacije predmeta nabave u dijelu koji se odnosi na točku 3. Troškovnika – Usluge proširene tehničke podrške. Naime, detaljnim uvidom u iste ovo tijelo je ocijenilo da upravo Usluge proširene tehničke podrške obuhvaćaju najzahtjevnije zadatke koje nisu obuhvaćene preventivnim i korektivnim održavanjem, a samim time i visoku razinu stručnosti osoba koje ih obavljaju. Tako iste primjerice obuhvaćaju: razvoj novih modula i servisa, izradu idejnih prijedloga aplikativnih rješenja izrade tehničke dokumentacije za izradu novih ili nadogradnju postojećih modula sustava, unaprjeđenje već apliciranih povezivanja s eksternim sustavima – izvorima službenih podataka (Registar kućanstva, Obrtni registar, FINA, AAI@EduHr, e-Matica, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih itd.), povezivanje s Nacionalnim identifikacijskim i autentifikacijskim sustavom (NIAS) i Korisničkim pretincima (KP), školovanje korisnika za korištenje aplikacija, kao i sve ostale radove i usluge na temelju naloga naručitelja. Nadalje je utvrđeno da visoka razina stručnosti osoba koje bi između ostalog trebale obavljati Usluge proširene tehničke podrške proizlazi i iz točke 5.2.2. dokumentacije o nabavi - Obrazovne i stručne kvalifikacije, kojom je naručitelj propisao da ponuditelj za vrijeme trajanja okvirnog sporazuma mora imati na raspolaganju slijedeće stručnjake: a) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima međunarodni certifikat u upravljanju projektima - PMP (*Project Management Professional*) ili jednakovrijedan, b) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu - Microsoft Certified: *Azure Database Administrator Associate certifikat* ili jednakovrijedan, c) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima CBAP (*Certified Business Analyst Professional*) certifikat ili jednakovrijedan, d) Najmanje 1 (jednu) stručnu osobu koja ima ISTQB (*International Software Testing Qualifications Bord*) Certified Tester ili jednakovrijedan. Pri tome u istoj točki detaljnije obrazlaže da su u sklopu *proširene tehničke podrške* predviđene znatne dorade sustava te kako bi sustav funkcionirao nesmetano, neovisno o bilo kojem proširenju i/ili intervenciji, potrebno je koristiti metodologiju upravljanja projektima, iz kojeg razloga je ponuditelj dužan dostaviti certifikat naveden u točki 5.2.2.3.a. (Project Management Professional ili jednakovrijedan), također pojašnjava da Središnji informacijski sustav malog gospodarstva - Registar potpora koristi Microsoft SQL bazu podataka koja se nalazi na virtualnom poslužitelju, stoga je potrebno osigurati poznavanje baze podataka i mogućnosti intervencija u slučaju prestanka rada ili apliciranja promjena na bazi, prilikom *proširenja/modificiranja* sustava, iz kojeg razloga je ponuditelj dužan dostaviti certifikat naveden u točki 5.2.2.3.b. (Azure Database Administrator Associate

certifikat ili jednakovrijedan). Kao što je prethodno detaljno obrazloženo iz Tehničkim specifikacija proizlazi da Usluga proširene tehničke podrške obuhvaća i razvoj novih modula i servisa te nadogradnju postojećih aplikativnih rješenja, pa naručitelj i u odnosu na taj segment zahtjeva da ponuditelji dostave certifikate navedene u točkama 5.2.2.3.c i 5.2.2.3.d (Certified Business Analyst Professional certifikat ili jednakovrijedan i (International Software Testing Qualifications Bord Certified Tester ili jednakovrijedan).

Uvidom u zahtjev naručitelja za objašnjenje izuzetno niske ponude razvidno je da je naručitelj jasno naveo za koju stavku Troškovnika i to za stavku 3. Usluge proširene tehničke podrške, traži objašnjenje ponuđene izuzetno niske cijene, pri tome citirajući članak 289. ZJN koji jasno navodi proceduru postupanja vezano za traženje kao i objašnjenje izuzetno niske ponude. Dakle, iz zahtjeva je jasno za koju je stavku troškovnika naručitelj tražio objašnjenje ponuđene niske cijene, te u ovoj fazi njegov upit nije mogao biti detaljniji niti konkretniji kako to neosnovano ističe žalitelj, s obzirom da naručitelj nije mogao pretpostaviti s kojom argumentacijom će žalitelj obrazložiti svoju ponuđenu izuzetno nisku cijenu ponude.

Imajući u vidu prethodno navedene činjenice koje proizlaze iz dokumentacije o nabavi odnosno tehničke specifikacije vezano za stavku 3. Troškovnika, ovo tijelo je prihvatilo kao ispravnu argumentaciju naručitelja u odnosu na razloge odbijanja ponude žalitelja temeljem članka 289. ZJN 2016. Naime, žaliteljevo pojašnjenje izuzetno niske cijene ponude u odnosu na stavku 3. Troškovnika – Uslugu proširene tehničke podrške od 13. rujna 2024., naručitelj je ispravno ocijenio paušalnim i nezadovoljavajućim. Paušalnost obrazloženja ponuđene niže cijene se ponajviše očituje u tome da žalitelj kao glavne argumente iznosi drukčiju organizaciju i upravljanje koja podrazumijeva pristup maksimalne efikasnosti rada uz minimiziranje ulaznih troškova međutim bez ikakvog daljnjeg obrazloženja, zatim u pozivanju na druge postupke javne nabave u kojim postupcima se radi o drugim naručiteljima (HAMAG BICRO) ili drugim predmetima nabave (izrada informacijskog sustava za upravljanje promocijom i podrškom investitorima), a koji podaci nisu od utjecaja na konkretan postupak nabave i ne pojašnjavaju izuzetno nisku cijenu za stavku 3. Troškovnika. Nadalje, vezano za žaliteljevo pojašnjenje ponuđene cijene od 15 eura po satu za stavku 3. Troškovnika u dijelu koji se odnosi na korištenje najmodernijih alata temeljenih na umjetnoj inteligenciji koji u radu mnogostruko povećavaju efikasnost i omogućuju i manje iskusnim djelatnicima postizanje najviše razine kvalitete, utvrđeno je sljedeće. Kao što je to prethodno pojašnjeno sporna stavka 3. Troškovnika – Usluga proširene tehničke podrške predstavlja najzahtjevniju stavku za izvođenje iz kojeg razloga je i sam naručitelj u točki 5.2.2.3. dokumentacije o nabavi propisao stručnu sposobnost stručnjaka čiji angažman je nužan za izvršenje predmetne usluge, a shodno tome je i cijena sata rada za stavku 3. Troškovnika trebala biti prvenstveno formirana u odnosu na cijenu sata rada stručnjaka koji ispunjavaju propisane minimalne uvjete. Pri tome, naručitelj u žalbenom postupku pravilno ukazuje na činjenicu da dokumentacijom o nabavi nije zabranio sudjelovanje i drugih, pa i manje iskusnih stručnjaka, međutim cijena za Uslugu proširene tehničke podrške nije mogla biti formirana u odnosu na njihovu cijenu rada uz pomoć umjetne inteligencije.

Žalitelju je dalje sporno je li naručitelj propustio primijeniti članak 289. stavak 3. ZJN, te se poziva na rješenje ovog tijela Klasa: UP/II-034-02/22-01/817 od 28. prosinca 2022., smatrajući da je i u ovom konkretnom slučaju naručitelj trebao pozvati žalitelja na dodatno pojašnjenje izuzetno niske cijene. U pravu je žalitelj kada navodi da je predmetnim rješenjem ovo tijelo ocijenilo da je odgovor žalitelja u odnosu na spornu stavku troškovnika u predmetnom postupku, koji je bio općenit, ocijenjen kao zadovoljavajući budući da je takav bio i upit naručitelja s obzirom da njime nije tražena dostava bilo kakvih dokaza. Međutim, razlika u odnosu na konkretnu situaciju je u tome što je u predmetnom postupku naručitelj u dokumentaciji o nabavi jasno ostavio mogućnost da određeni troškovi pojedine stavke budu uračunati u drugim stavkama te je žalitelj koristeći tu mogućnost u odgovoru na naručiteljev uopćeni zahtjev za pojašnjenje izuzetno niske ponude odgovorio ukazujući jednim dijelom i na okolnost da ukupna cijena u drugim stavkama kompenzira eventualno niže ponuđene cijene pojedinih pozicija. Zanimajući isto naručitelj u odluci o odabiru kao osnovu za zaključak da postoji velika vjerojatnost da žalitelj neće moći izvršiti ugovor navodi okolnost da u kalkulaciju sporne cijene stavke nije uzet u obzir trošak amortizacije strojeva i alata, trošak goriva, trošak odlaganja otpada i slično, pri čemu žalitelju ni na koji način nije omogućio da pojasni jesu li i u kojim stavkama uračunati ti troškovi.

S druge pak strane, u ovom konkretnom slučaju, naručitelj odbija ponudu žalitelja iz razloga jer žaliteljevo pojašnjenje izuzetno niske cijene ponude u odnosu na stavku 3. Troškovnika nije zadovoljavajuće i prihvatljivo za naručitelja, budući da isti u bitnom smatra da žalitelj paušalno obrazlaže ponuđenu cijenu te da cijena za spornu stavku najzahtjevnije usluge Troškovnika treba biti formirana prema cijeni sata stručnjaka čija je angažman postavljen kao minimalna razina stručne sposobnosti. Dakle, suprotno navodima žalitelja, u konkretnom slučaju nije postojala nejasnoća koja je mogla biti otklonjena dodatnim pojašnjenjem sukladno članku 289. stavku 3. ZJN 2016, budući da je dostavljeno pojašnjenje naručitelju u potpunosti jasno, ali prema njegovoj ocjeni nije zadovoljavajuće i nije sukladno traženju dokumentacije o nabavi, za razliku od situacije u postupku Klasa: UP/II-034-02/22-01/817 u kojem je naručitelj dokumentacijom ostavio mogućnost da određeni troškovi pojedine stavke budu uračunati u drugim stavkama, a istovremeno u odnosu na zanemarive troškove (amortizacija, gorivo) nije dao mogućnost žalitelju da pojasni jesu li isti uračunati u nekim drugim stavkama, nego je njegovu ponudu odbio kao neprihvatljivu.

Također, nije u pravu žalitelj niti kada ističe da je naručitelj poštujući načelo jednakog tretmana bio dužan zatražiti objašnjenje izuzetno niske ponude i od odabranog ponuditelja a vezano za stavku 1. Troškovnika - Usluge osnovnog održavanja i podrške, budući da obveza primjene članka 289. ZJN postoji samo u situaciji kada se naručitelju učini da je ponuđena izuzetno niska cijena ponude, što u konkretnom slučaju naručitelju, prihvaćajući njegovu argumentaciju, nije bilo sporno.

Slijedom svega navedenog, Državna komisija je u žalbenom postupku ocijenila da je naručitelj argumentiranim obrazloženjima u Odluci o odabiru opravdao svoju ocjenu žaliteljeve ponude kao ponude s izuzetno niskom cijenom, koja ocjena je dovela do osnovanog odbijanja žaliteljeve ponude kao izuzetno niske zbog toga što je žalitelj u pojašnjenju cijene za stavku 3. Troškovnika prvenstveno paušalnim

navodima pokušao obrazložiti izuzetno nisku cijenu ponude, te je naveo da bi predmetnu uslugu izvršavao uz pomoć alata umjetne inteligencije i manje iskusnih djelatnika, što sukladno zahtjevnosti zadataka detaljno opisanih u Tehničkoj specifikaciji, kao i uvjetu sudjelovanja četiri certificirana stručnjaka, ne bi bilo sukladno naručiteljevu traženju iz dokumentacije o nabavi.

Budući da je naručitelj i u žalbenom postupku opravdao pravilnost ocjene žaliteljeve ponude kao ponude s izuzetno niskom cijenom u odnosu na stavku 3. Troškovnika, koja dovodi u sumnju mogućnost izvršenja radova koji su predmet nabave, te da naručitelj u konkretnom slučaju nije učinio povredu odredbi dokumentacije o nabavi i ZJN 2016 kada je žaliteljevu ponudu odbio, žalbeni navod ocijenjen je neosnovanim.

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.

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog Rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 EUR na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje 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. Stavkom 4. tog članka propisano je da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. S obzirom na to da je žalba neosnovana, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, stoga je, temeljem članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno kao u točki 2. izreke ovog Rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog 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 neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

V.D. ZAMJENICE PREDsjedNICE

Danijela Antolković

