



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

KLASA: UP/II-034-02/25-01/145

URBROJ: 354-2/9-25-5

Zagreb, 11. travnja 2025.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od Danijele Antolković, vršiteljice dužnosti zamjenice predsjednice, Zvonimira Jukića, vršitelja dužnosti člana i Karmele Dešković, članice, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Adria Grupa d.o.o., Zagreb, OIB: 06637660960, u odnosu na odluku o poništenju, u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2025/S F02-0001177, predmet nabave: usluga prehrane korisnika kuhinje u Policijskoj akademiji, naručitelja Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, OIB: 36162371878, Zagreb, 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. Poništava se odluka o poništenju KLASA: NK-406-09/24-04/3165, URBROJ: 511-01-169-25-13 od 13. ožujka 2025., u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2025/S F02-0001177, predmet nabave: usluga prehrane korisnika kuhinje u Policijskoj akademiji, naručitelja Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Adria Grupa d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 30.317,40 eura.

O b r a z l o Ź e n j e

Naručitelj, Ministarstvo unutarnjih poslova, Zagreb objavio je 10. veljače 2025. 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 jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2025/S F02-0001177, predmet nabave: usluga prehrane korisnika kuhinje u Policijskoj akademiji. Kriterij odabira je

ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija cijene (80 bodova) te Iskustvo kuhar majstora (20 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su dvije ponude. Naručitelj je 13. ožujka 2025. donio odluku o poništenju KLASA: NK-406-09/24-04/3165, URBROJ: 511-01-169-25-13, koja odluka je 14. ožujka 2025. objavljena u EOJN RH.

Na navedenu odluku o poništenju urednu je žalbu Državnoj komisiji 24. ožujka 2025. izjavio ponuditelj Adria Grupa d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost oduke o poništenju te predlaže da se predmetna odluka poništi i da mu se naknade troškovi za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 30.317,40 eura.

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, odluke o poništenju te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava zakonitost donesene odluke o poništenju navodeći da naručitelj nije obrazložio koje su novonastale okolnosti uzrokovale poništenje postupka, te nije dokazao da su novonastale okolnosti (neobrazložene i ne navedene) nastale nakon pokretanja otvorenog postupka javne nabave i da na iste nije mogao utjecati. Navodi da naručitelj nije poništio postupak jer mu usluga koja je predmet nabave (usluga prehrane korisnika kuhinje u Policijskoj akademiji) više nije potrebna budući je u odluci naveo da će provesti novi postupak javne nabave, samo da će bitno mijenjati količine, normative, lokacije i opseg potrebne usluge. Smatra da je naručitelj samo šturo konstatirao da je razlog za poništenje činjenica da je zbog novonastalih okolnosti došlo do potrebe za novim načinom i novom potrebom za pružanje usluga prehrane, te će se zbog toga bitno mijenjati količine, normativi, lokacije i opseg potrebne usluge, odnosno pozvao se na novonastalu okolnost koju nije obrazložio ni dokazao, što je protivno odredbama članka 301. stavka 3. ZJN 2016 i članka 4. ZJN 2016. Navodi da iz odluke o poništenju proizlazi da naručitelj poništava postupak kako bi izradio novu dokumentaciju o nabavi. Ističe da su u točki 3.1.1. dokumentacije o nabavi propisane predviđene (okvirne) količine u troškovniku te da stvarno nabavljena količina predmeta nabave može biti veća ili manja od predviđene (okvirne) količine. Ističe da čak i da je naručitelj pogriješio vezano uz količine predmeta nabave u dokumentaciji o nabavi (Troškovnik) takva okolnost mu ne daje za pravo poništiti postupak obzirom da eventualne pogreške naručitelja u pripremi dokumentacije o nabavi, ne mogu i ne smiju biti razlog za poništenje postupka. Ističe da ponuditelji u cilju pripreme svojih ponuda potroše značajne resurse (vrijeme - analiza dokumentacije o nabavi, upoznavanje s predmetom nabave i specifičnostima predmeta nabave i novac – jamstvo za ozbiljnost ponude i plaće za rad zaposlenika na pripremi i predaji ponude) te u ponudama navedu svoje uvjete (cijene i podatke vezano uz ostale kriterije odabira ponude) radi čega poništavanje postupka bez zakonitog razloga dovodi do kršenja načela javne nabave iz članka 4. ZJN 2016.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je temeljem potreba službe nadležne za uslužne poslove i službe nadležne za izobrazbu policijskih službenika, iskazanih krajem 2024. godine pripremio dokumentaciju o nabavi i objavio postupak javne nabave. Kako su se u međuvremenu promijenile okolnosti, koje bi da su bile poznate ranije, dovele do bitno drugačije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi, navodi da je 13. ožujka 2025. donio odluku poništenju. Navodi da se zbog novonastalih okolnosti vezanih na uspostavljanje civilnog služenja vojnog roka unutar Ministarstva unutarnjih poslova, te potrebnih izmjena zakonskih okvira, koji će uspostaviti novi način, potrebe, lokacije, količine, normative i opseg pružanja usluge prehrane, bitno mijenjaju uvjeti samog ugovaranja predmetne usluge. Kako svi prethodno navedeni, izmijenjeni elementi za provođenje novog postupka nabave i ugovaranja predmetne usluge do donošenja odluke o poništenju nisu precizirani, navodi da u odluci o poništenju nije bio u mogućnosti konkretno navoditi podatke o izmjenama. Ističe da je sukladno članku 301. stavku 2. ZJN 2016 utvrdio da postoje okolnosti za poništenje postupka javne nabave, koje bi da su bile poznate prije, dovele do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi. Ističe da je konkretno naveo da će se mijenjati količine, normativi, lokacije i opseg potrebne usluge, koji u ovom trenutku ne mogu biti precizno elaborirani, jer nisu usklađeni svi novi zahtjevi za potrebu pružanja predmetne usluge. Smatra da bi odabirom ponuditelja i ugovaranjem predmetne usluge ugovorio nepotpunu uslugu, koja ne odgovara stvarnim potrebama naručitelja.

Ocjenujući ovaj žalbeni navod, utvrđeno je sljedeće činjenično stanje.

Uvidom u odluku o poništenju od 13. ožujka 2025. utvrđeno je da je naručitelj poništio predmetni postupak javne nabave, a kao razloge za poništenje naveo je sljedeće: „Pravna osnova za poništenje: Članak 298. stavak 1. točka 2. ZJN2016 - postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Obrazloženje: Poništava se postupak javne nabave za uslugu prehrane korisnika kuhinje u policijskoj akademiji iz razloga što su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do bitno drugačije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi, da su bile poznate ranije. Zbog novonastalih okolnosti koje će zahtijevati novi način i nove potrebe za pružanje usluga prehrane, bitno će se mijenjati količine, normativi, lokacije i opseg potrebne usluge.“.

Za ocjenu ovoga žalbenog navoda mjerodavna je odredba članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016 koja propisuje da je javni naručitelj obavezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Dalje, članak 303. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da javni naručitelj donosi odluku o poništenju ako su ispunjeni razlozi za poništenje postupka javne nabave. Nadalje, člankom 301. stavkom 3. toga Zakona propisano je da je javni naručitelj obavezan svaku odluku obrazložiti, što uključuje razloge za poništenje postupka. Pravila dokazivanja u žalbenom postupku propisana su člankom 403. ZJN 2016, gdje je u stavku 3. propisano da je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka.

Prije svega u svezi s navedenim valja istaknuti da ZJN 2016 uvažava činjenicu da u tijeku provedbe postupka javne nabave u bilo kojoj fazi postupka može doći do

takvih izmijenjenih okolnosti koje znatno utječu na sam postupak javne nabave, posebice na objavljeni predmet nabave, međutim ne radi se o bilo kakvim okolnostima koje dopuštaju naručitelju poništenje postupka pozivom na članak 298. stavak 1. točku 2. ZJN 2016. Kumulativno moraju biti ispunjena dva uvjeta kako bi naručitelj na osnovi članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016 mogao zakonito poništiti postupak i iste moraju biti vidljive iz obrazloženja odluke o poništenju, dakle to moraju biti okolnosti u tolikoj mjeri značajne u odnosu na postupak i predmet javne nabave da bi zbog istih došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije, te da su iste tek postale poznate, dakle nisu bile poznate prije u odnosu na trenutak kada se takva odluka donosi.

Iz obrazloženja odluke o poništenju je razvidno da naručitelj kao razlog poništenja postupka javne nabave navodi članak 298. stavak 1. točku 2. ZJN 2016 („Naručitelju su poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije.“) i samo paušalno navodi da će novonastale okolnosti zahtijevati novi način i nove potrebe za pružanje usluga prehrane, radi čega će se bitno mijenjati količine, normativi, lokacije i opseg potrebne usluge, ne navodeći pobliže o kojim novonastalim okolnostima se radi i kada su one nastale. Tek u žalbenom postupku naručitelj detaljnije pojašnjava da su novonastale okolnosti vezane uz uspostavljanje civilnog služenja vojnog roka unutar Ministarstva unutarnjih poslova te potrebne izmjene zakonskih okvira. Također, navodi da izmijenjeni elementi za provođenje novog postupka nabave i ugovaranja predmetne usluge (količine, normativi, lokacije i opseg potrebne usluge) nisu precizirani do donošenja odluke o poništenju, radi čega u odluci o poništenju nije bio u mogućnosti konkretno navoditi podatke o izmjenama.

Imajući u vidu navedeno, naručitelj je trebao dokazati je li okolnost vezana uz uspostavljanje civilnog služenja vojnog roka unutar Ministarstva unutarnjih poslova takve prirode da uzrokuje potrebu za sadržajno bitno drukčijom dokumentacijom o nabavi, odnosno isti je trebao dokazati kako bi ta okolnost dovela do sadržajno bitno drugačijeg troškovnika, u odnosu na propisani. U konkretnom slučaju iz odluke o poništenju, ali i naručiteljeva odgovora na žalbu nije moguće utvrditi na koji način bi okolnost koju navodi naručitelj utjecala na propisani troškovnik, posebno imajući u vidu da su sukladno točki 3.1.1. dokumentacije o nabavi (Opći podaci o postupku nabave) propisane predviđene (okvirne) količine u troškovniku te da stvarno nabavljena količina predmeta nabave može biti veća ili manja od predviđene (okvirne) količine, odnosno naručitelj sukladno opisanom u dokumentaciji o nabavi tijekom izvršenja ugovora može ugovoriti uslugu prehrane korisnika kuhinje u Policijskoj akademiji u većoj ili manjoj količini od one navedene u troškovniku. Pored toga, naručitelj je u točki 4.2. dokumentacije o nabavi (Upute za ponuditelje) propisao da okvirni sporazum ne obvezuje stranke na izvršenje okvirnog sporazuma.

Dalje, niti okolnost na koju se naručitelj pozvao kao na novonastalu, a to je buduća izmjena relevantnih propisa (zakonodavni okvir) ne može biti podloga za zaključak da bi ista dovela do bitno drugačije dokumentacije o nabavi, s obzirom na to da doseg eventualnih promjena u vrijeme donošenja odluke o poništenju nije poznat. Naime, okolnosti koje su razlog za poništenje postupka javne nabave moraju postojati/nastupiti u trenutku donošenja odluke o poništenju postupka, a nije opravdano poništavati postupak prejudiciranjem izmjena propisa ili drugih činjenica i okolnosti.

Slijedom navedenoga, iako je postala poznata činjenica uvođenja civilnog služenja vojnog roka u Ministarstvu unutarnjih poslova, izmjena zakonske regulative čiji opseg i značaj u trenutku donošenja odluke o poništenju nije poznat ne može se smatrati opravdanim razlogom za poništenje postupka u smislu članka 298. ZJN 2016, odnosno iz istog se ne može sa sigurnošću utvrditi da bi navedene promjene zakonskog uređenja imale za posljedicu potrebu značajne izmjene dokumentacije o nabavi (troškovnika). Vezano za navedene okolnosti i sam naručitelj se u žalbenom postupku očitovao da do donošenja odluke o poništenju nije poznat (preciziran) opseg usluge (količine, normativi i sl.).

Dakle, u konkretnom slučaju iz odluke o poništenju, ali i naručiteljeva očitovanja u odgovoru na žalbu, nije moguće utvrditi na koji način bi okolnosti koje navodi kao novonastale utjecale na propisani opseg usluge (količine i normative) predmeta nabave u dokumentaciji o nabavi, posebno imajući u vidu da se radi o budućim neizvjesnim okolnostima koje naručitelju u trenutku donošenja odluke o poništenju i nisu bile poznate. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, primjenom mjerodavnog prava na utvrđeno činjenično stanje, prema ocjeni ovoga tijela naručitelj nije dokazao da su okolnosti na koje se poziva u odluci o poništenju valjana osnova za poništenje postupka iz članka 298. stavak 1. točke 2. ZJN 2016, slijedom čega je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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

U skladu s navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 30.317,40 eura 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. Stavak 3. tog članka propisuje da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

S obzirom na to da je žalitelj uspio sa žalbom, pripadaju mu troškovi žalbenog postupka u iznosu od 30.317,40 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka, uplaćene sukladno članku 430.a stavku 1. točki 2. ZJN 2016. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016 obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

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

