



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

**KLASA: UP/II-034-02/25-01/100
URBROJ: 354-02/16-25-8
Zagreb, 11. travnja 2025.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, vršiteljice dužnosti zamjenice predsjednice te Zvonimira Jukića, vršitelja dužnosti člana i Karmele Dešković, članice, povodom žalbe žalitelja Shimadzu d.o.o., Zagreb, OIB: 16214531266, u žalbenom postupku u odnosu na odluku o poništenju u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02-0010503, predmet nabave: MR uređaji za potrebe zdravstvenih ustanova, naručitelja Ministarstvo zdravstva, Zagreb, OIB: 88362248492, 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: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o poništenju postupka javne nabave KLASA: 406-05/24-01/138, URBROJ: 534-05-2-2/3-25-21 od 12. veljače 2025., donesena u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02-0010503, predmet nabave: MR uređaji za potrebe zdravstvenih ustanova, naručitelja Ministarstvo zdravstva, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Ministarstvo zdravstva, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Shimadzu d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 10.700,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Ministarstvo zdravstva, Zagreb objavio je 11. listopada 2024. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02-0010503, predmet nabave: MR uređaji za potrebe zdravstvenih ustanova.

Naručitelj je zaprimio četiri ponude te je nakon otvaranja ponuda 12. veljače 2025. donio odluku o poništenju postupka javne nabave KLASA: 406-05/24-01/138, URBROJ: 534-05-2-2/3-25-21.

Na navedenu odluku o poništenju postupka, koja je u EOJN RH objavljena 21. veljače 2025., ovome tijelu je urednu žalbu izjavio žalitelj Shimadzu d.o.o., Zagreb. Žalitelj

u žalbi osporava zakonitost razloga poništenja postupka, predlaže prihvatiti žalbu i poništiti odluku o poništenju, uz naknadu žalbenog troška.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbu i zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, zapisnika s otvaranja ponuda, odluke o poništenju te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj ukazuje da je naručitelj kao pravnu osnovu poništenja predmetnog postupka nabave naveo članak 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016, odnosno da poništava postupak javne nabave jer su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Međutim, suprotno tome, u obrazloženju odluke nema niti jedne riječi o tome da bi navodno naknadno postale poznate okolnosti radi kojih da su bile poznate ranije bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, već se u obrazloženju zapravo govori o okolnostima koje su sve bile poznate prije objave predmeta nabave i dokumentacije o nabavi. Naručitelj tvrdi da su nastale izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti te da je došlo do povećanja broja zdravstvenih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske. Pri tome se poziva na Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Narodne novine broj 100/18, 125/19, 147/20, 119/22. 156/22,33/23, 36/24). Žalitelj navodi da je zadnja izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenoj zaštiti na koju se poziva naručitelj objavljena u Narodnim novinama 25. ožujka 2024., dok su te izmjene stupile na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama, odnosno 2. travnja 2024. Povećanje broja zdravstvenih ustanova na koje se poziva naručitelj dogodilo se 1. siječnja 2024. kada su svim zdravstvenim ustanovama koje su bile u vlasništvu jedinica regionalne samouprave i Grada Zagreba prenesena osnivačka prava na Republiku Hrvatsku. Postupak nabave za koji je naručitelj objavio odluku o poništenju objavljen je 11. listopada 2024. na EOJN RH. Jasno je da je naručitelj još 1. siječnja 2024. znao za sve zdravstvene ustanove koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, a to su iste zdravstvene ustanove koje su u vlasništvu Republike Hrvatske i danas. Ne postoje dodatne zdravstvene ustanove koje su prešle u vlasništvo Republike Hrvatske u međuvremenu. Žalitelj drži da je nemoguće da naručitelj nije znao za zdravstvene ustanove u njegovom vlasništvu tijekom cijele 2024., kao što nije niti moguće da naručitelj nije znao za nove odredbe Zakona o zdravstvenoj zaštiti skoro pa cijelu 2024. godinu. Jasno je da se doista ne radi o činjenicama koje bi predstavljale nove okolnosti koje su naručitelju naknadno postale poznate, a koje bi dovele do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi. Naručitelj je više od 6 mjeseci imao sve potrebne informacije i podatke, odnosno poznate su mu bile sve okolnosti na koje se poziva kao razlog donošenja odluke o poništenju. Naručitelj u svom objašnjenju odluke o poništenju navodi da postoji potreba za što kraćim listama čekanja te da je uslijed toga neophodno donijeti odluku o poništenju. Ovo je u najmanju ruku kontradiktorno, jer za postizanje kraćih lista čekanja na MR pretrage upravo je najbolje nabaviti MR uređaje za koji je već raspisan postupak nabave, i koji je u fazi realizacije, odnosno pred donošenjem odluke o odabiru. Žalitelj smatra da lista čekanja nije tako značajan faktor kako to naručitelj ukazuje, te upućuje na Izvješće o obavljenoj reviziji, Državnog ureda za reviziju, za Učinkovitosti upravljanja listama čekanja za

postupke magnetske rezonance od listopada 2020. godine prema kojoj je prosječan broj dana čekanja na postupke magnetske rezonance u zdravstvenim ustanovama 331 dan. Za usporedbu, pregledom stranica Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje na kojima je moguće prekontrolirati trenutne liste čekanja za sve MR pretrage u svim zdravstvenim ustanovama u Republici Hrvatskoj, dolazi se do zaključka da je trenutni prosječan broj dana čekanja na postupke magnetske rezonance u zdravstvenim ustanovama 90 dana. Žalitelj dalje ukazuje na potrebe zdravstvenih ustanova u Republici Hrvatskoj te upućuje na poveznice s kojih je moguće utvrditi stanje. U bitnome za žalbeni navod, ukazuje da je jedina županija u Republici Hrvatskoj koja nema niti jedan MR uređaj u javnim zdravstvenim ustanovama za magnetsku rezonancu upravo Karlovačka županija, u kojoj se nalazi Opća bolnica Karlovac za koju se nabavlja jedan od uređaja za magnetsku rezonancu iz ovog postupka javne nabave. Također navodi da je razvidno da je jedan od najstarijih uređaja za magnetsku rezonancu u Republici Hrvatskoj upravo uređaj u Općoj bolnici Dubrovnik, za koju se također nabavlja jedan od uređaja za magnetsku rezonancu iz ovog postupka javne nabave. Žalitelj smatra potrebnim naglasiti da je Opća bolnica Dubrovnik udaljena više od 200 kilometara od prve sljedeće zdravstvene ustanove (KBC Split). Naručitelj navodi da će tek provesti analizu stvarnih potreba svih zdravstvenih ustanova, što znači da trenutno nema dokaza da postoje nove i značajne okolnosti koje opravdavaju poništenje postupka. Odluka ne navodi nikakve konkretne podatke o tome kada će analiza biti provedena, tko će je provesti, koje metodologije će se koristiti te koje institucije će sudjelovati u procjeni potreba. Ovakav nedostatak preciznosti ukazuje na nepostojanje jasnog i unaprijed definiranog plana analize. Napominje da praksa Državne komisije nalaže da se potrebe i okolnosti moraju analizirati prije pokretanja postupka, pa odluka o poništenju na temelju neprovedene analize ne može biti valjana. U konačnici, ova odluka o poništenju se temelji na paušalnom obrazloženju da je došlo do „povećanog broja zahtjeva za MR uređajima“, međutim, nisu navedeni nikakvi službeni dokumenti, analize potreba ili statistički podaci koji bi potkrijepili ovu tvrdnju. Nedostatak takvih podataka ukazuje na nejasnoću i proizvoljnost odluke, što nije u skladu s praksom Državne komisije i Visokog upravnog suda RH. Svako daljnje odgađanje nabave MR-a direktno ugrožava pacijente kojima je dijagnostika hitno potrebna, a naručitelj svojim postupcima doprinosi nepotrebnom produljenju ovog problema. Čak i da postoje nove značajne okolnosti, žalitelj postavlja pitanje zašto nije pokrenut zaseban postupak nabave za dodatne zdravstvene ustanove, umjesto da se poništi već postojeći postupak. Ukazuje na praksu i odluke Visokog upravnog suda RH Usll-164/22 od 8. kolovoza 2022. te Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/23-01/664, URBROJ: 394-02/8-24-11 od 10. siječnja 2024. i KLASA: UP/II-034-02/24-01/27, URBOJ: 354-02/14-23-4 od 8. veljače 2024.

U odgovoru na žalbu naručitelj iznosi da same izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti i trenutak stupanja na snagu istih nisu okolnosti koje bi dovele do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije, već su iste temelj zaprimanja povećanog broja zahtjeva dodatnih zdravstvenih ustanova za nabavom MR uređaja, a obzirom na prijenos osnivačkih prava na Republiku Hrvatsku na dodatne 22 bolničke zdravstvene ustanove uz dotadašnjih 11, kao i obveza održanja indikatora Liste čekanja u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Naručitelj nigdje nije naveo da nije znao za izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti i za ustanove koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, niti su to okolnosti za koje naručitelj tvrdi da su postale naknadno poznate. Žalitelj navodi da je naručitelj kontradiktoran, jer je za postizanje kraćih listi čekanja potrebno nabaviti MR uređaje. Naručitelj ne smatra da je kontradiktoran s obzirom da je u Odluci o poništenju jasno naveo da će ponovno pokrenuti postupak nabave i to za veći broj zdravstvenih ustanova, a broj i vrsta MR uređaja utvrdit će se

temeljem analize stvarnih potreba u svim zdravstvenim ustanovama u vlasništvu Republike Hrvatske. Važno je za napomenuti i da je u trenutku pokretanja postupka nabave isti bio u skladu s tada važećim Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2024. godinu u kojem su bila osigurana sredstva za navedena dva MR uređaja, jedan za Opću bolnicu Karlovac i jedan za Opću bolnicu Dubrovnik. U međuvremenu je planiran i usvojen Državni proračun Republike Hrvatske za 2025. godinu u kojem su naručitelju dostupna dodatna financijska sredstva. Sukladno uputi Ministarstva financija da se u Državnom proračunu i projekcijama za naredne godine prvenstveno moraju osigurati sredstva neophodna za zakonski i ugovorno preuzete obveze, dok se za provedbu preostalih projekata moraju odrediti prioritetai sukladno fiskalnim mogućnostima, naručitelj će s ciljem osiguranja održivosti indikatora iz Nacionalnog plana oporavka i otpornosti preusmjeriti dodatna financijska sredstva u nabavu MR uređaja za veći broj zdravstvenih ustanova, s obzirom da su tijekom 2024. i 2025. godine kontinuirano pristizali zahtjevi dodatnih zdravstvenih ustanova koje su iskazivale potrebu za nabavom MR uređaja, a nastavno na potrebu održavanja indikatora optimizacije listi čekanja. Navedena analiza koja je trenutno u tijeku ne znači da naručitelj nije proveo analizu tržišta i prethodno savjetovanje ranije, već je, kako je i ranije navedeno u ovom odgovoru, pokrenuo postupak u skladu s tada iskazanim potrebama i u okviru dostupnih financijskih sredstava. Spomenuta analiza Ministarstvu je naložena od strane Vlade Republike Hrvatske uslijed izvanrednih okolnosti uhićenja čelnika naručitelja za čije je vrijeme pokrenut postupak nabave, kao i jednog od članova Stručnog povjerenstva za javnu nabavu, zbog čega se pojavila sumnja u kompromitiranost postupka nabave i isti je iz navedenih razloga neophodno revidirati. Naručitelj smatra da je opravdano poništio predmetni postupak javne nabave uslijed okolnosti koje su nastupile nakon pokretanja istog.

Radi rješavanja spornog pitanja među strankama, je li naručitelj opravdano i sukladno zakonskim odredbama poništio postupak javne nabave, prvo je izvršen uvid u Odluku o poništenju. Pod točkom 4. Razlozi za poništenje, naručitelj je kao pravnu osnovu za poništenje naveo članak 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016, prema kojem je naručitelj obvezan poništiti postupak javne nabave ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Kao obrazloženje razloga naručitelj je naveo da su nakon pokretanja ovog postupka nabave postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije, a koje se sastoje u naknadno zaprimljenom povećanom broju zahtjeva za MR uređajima i drugih zdravstvenih ustanova, koje su nakon izmjene Zakona o zdravstvenoj zaštiti (NN 100/18, 125/19, 147/20, 119/22, 156/22, 33/23, 36/24) u vlasništvu Republike Hrvatske, a uslijed obveze održanja indikatora Liste čekanja u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti. Nastavno na navedene okolnosti, Ministarstvo zdravstva je pristupilo analizi stvarnih potreba svih zdravstvenih ustanova za MR uređajima u odnosu na stanje listi čekanja, a po dovršetku navedene analize donijet će se revidirana odluka o broju i vrsti MR uređaja, kao i dodatnim zdravstvenim ustanovama za koje će se provesti novi postupak nabave u okviru dostupnih financijskih sredstava. Pod točkom 5. Rok u kojem će se pokrenuti novi postupak za isti ili sličan predmet nabave, navedeno je da će naručitelj odmah po dovršetku analize potreba svih zdravstvenih ustanova, a najkasnije tijekom drugog kvartala tekuće 2025. godine pokrenuti novi postupak nabave za isti ili sličan predmet nabave.

Zakonski okvir koji je za rješavanje spornog pitanja potrebno primijeniti sadržan je u odredbi članka 298. ZJN 2016.

Dakle, naručitelj u odluci o poništenju navodi da su mu nakon pokretanja postupka javne nabave te nakon zaprimanja i otvaranja ponuda postale poznate nove okolnosti koje

da su mu bile poznate ranije bi sadržajno bitno utjecale na dokumentaciju o nabavi. Ostvarenje tih okolnosti naručitelj nalazi u činjenici naknadno zaprimljenog povećanog broja zahtjeva za MR uređajima drugih zdravstvenih ustanova (uz one za koje se vodi ovaj postupak javne nabave) te navodi da se s obzirom na navedeno pristupilo analizi stvarnih potreba svih zdravstvenih ustanova za MR uređajima u odnosu na stanje listi čekanja, pa će se po dovršetku navedene analize donijeti revidirana odluka o broju i vrsti MR uređaja. Uporište za ovo shvaćanje naručitelj nalazi u izmjeni Zakona o zdravstvenoj zaštiti, prema kojoj se povećao broj zdravstvenih ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske. Naručitelj kasnije, u odgovoru na žalbu iznosi dodatne razloge za poništenje postupka, te spominje izvanredne okolnosti uhićenja čelnika naručitelja kao i jednog od članova Stručnog povjerenstva za javnu nabavu, za čije je vrijeme pokrenut postupak nabave, pa smatra da te okolnosti same po sebi predstavljaju i pravo i obvezu ministrice zdravstva kao novoimenovanog čelnika naručitelja da imenuje novo stručno povjerenstvo koje će pripremiti i provesti postupak nabave za koji će i ministrica i članovi stručnog povjerenstva moći garantirati svojim potpisima. U odnosu na potonje navedene razloge, prije svega treba utvrditi da iste naručitelj ne iznosi u odluci o poništenju, već ih naknadno konstruira u odgovoru na žalbu. S obzirom na navedeno, a budući da isti nisu navedeni kao obrazloženje razloga za poništenje postupka, ne mogu biti predmet kontrole ovoga tijela u žalbenom postupku.

Nadalje, u odnosu na obrazloženje razloga za poništenje postupka, utvrđuje se da je postupak javne nabave započeo 9. listopada 2024., a obavijest o nadmetanju s dokumentacijom o nabavi objavljena je 11. listopada 2024. Životno je i logično da je naručitelj uvremenskom periodu od objave Izmjena Zakona o zdravstvenoj zaštiti na koje upućuje (ožujak 2024. godine), do pokretanja postupka javne nabave imao dovoljno prostora i vremena za istraživanje i prikupljanje informacija radi spoznaje o točnom broju MR uređaja koje mora nabaviti za sve svoje korisnike (stare i nove). S obzirom da je sadržaj Izmjena naručitelju morao biti poznat u trenutku pokretanja postupka, odnosno nije mogao ostati nepoznat, to ne može biti riječi o novonastalim okolnostima koje utječu na sadržaj dokumentacije o nabavi. Prema odgovoru na žalbu naručitelja, predmetni uređaji se nabavljaju u ovom postupku javne nabave sukladno državnom proračunu za 2024., dok bi se idući postupak javne nabave koji naručitelj namjerava pokrenuti izvršavao i prema proračunu za 2025. godinu. S obzirom na navedeno, proizlazi da naručitelj može provesti nabavu na način i u količini koja je ovim postupkom uređena (za 2024. godinu), pri čemu za naručitelja ne postoji smetnja da u 2025. godini prikupi nove podatke nakon provedene analize te pristupi nabavi drugih novih MR uređaja za potrebite korisnike, odnosno druge zdravstvene ustanove koje su iskazale potrebu za MR uređajem.

Slijedom navedenog, stav je ovog tijela da naknadno povećanje broja potrebnih uređaja ne predstavlja valjanu ni zakonitu osnovu za poništenje tekućeg postupka javne nabave niti su opisane okolnosti predviđene taksativno navedenim razlozima iz članka 298. stavak 1. ZJN 2016. Iz diktije slova ZJN 2016 jasno proizlazi da su razlozi za poništenje postupka javne nabave propisani člankom 298. stavkom 1. ZJN 2016 određeni decidirano i konkretno, predviđajući nastup egzaktnih okolnosti, stoga naručitelj ne može poništenje postupka koristiti u svrhu ispravka nedovoljne pripreme samog postupka. Dodatno, ukazuje se da uvjet iz članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016, kojim naručitelj obrazlaže odluku o poništenju postupka, podrazumijeva da je riječ o novonastalim okolnostima koje su naručitelju bile nepoznate, odnosno nisu mogle biti poznate prije pokretanja postupka, a koje bi utjecale na sadržaj dokumentacije o nabavi. Dakle, uvjet iz navedene zakonske odredbe je propisan dvojako. Prvo mora biti riječ o novonastalim okolnostima koje su postale poznate naknadno te drugo, mora biti riječ o takvim okolnostima koje bi dovele do sadržajno bitno drugačije dokumentacije o nabavi. Pri tome,

teret dokazivanja postojanja opisanih okolnosti leži na naručitelju. S obzirom na sve navedeno, zaključuje se da okolnosti koje je naručitelj opisao u odluci o poništenju ne predstavljaju okolnosti predviđene zakonskim okvirom, zbog 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 prethodno navedenim, na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 10.700,00 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. Stavak 6. toga članka propisuje da će u slučaju usvajanja žalbe Državna komisija svojom odlukom naložiti naručitelju plaćanje troškova žalbenog postupka žalitelju u roku od osam dana od dana primitka odluke Državne komisije.

S obzirom na to da je žalbeni zahtjev kojim je traženo poništenje odluke o poništenju osnovan, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka, u zatraženom iznosu.

S obzirom na navedeno, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 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

