



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/433

URBROJ: 354-02/10-26-09

Zagreb, 12. kolovoza 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241 u Vijeću sastavljenom od članova: Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice, te Saše Čaldarevića i Olge Majdak Huljev, članova, povodom žalbe žalitelja zajednica ponuditelja Alem sistem d.o.o., Sarajevo, Bosna i Hercegovina i Cyberfortis d.o.o., Zagreb, OIB: 36753509409, u odnosu na Odluku o poništenju, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002193, predmeta nabave: Usluge performansnog i penetracijskog testiranja, naručitelja Agencije za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, OIB: 02994650199, 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 članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26; dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o poništenju od 6. srpnja 2026. godine, KLASA: 575-10/26-01/04, URBROJ: APIS IT-04-02-26-35, u otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od 36 mjeseci, broj objave: 2026/S F02-0002193, predmet nabave: Usluge performansnog i penetracijskog testiranja, naručitelja Agencije za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Agenciji za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, naknadi žalitelju zajednici ponuditelja Alem sistem d.o.o., Sarajevo, Bosna i Hercegovina i Cyberfortis d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.625,00 eura, dok se u preostalom dijelu, za iznos od 156,25 eura, zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka odbija kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Agencija za podršku informacijskim sustavima i informacijskim tehnologijama d.o.o., Zagreb, objavio je 5. ožujka 2026. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002193, predmet nabave: Usluge performansnog i penetracijskog testiranja. Kriterij odabira u predmetnom postupku je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje temeljem kriterija: cijene (90,00 bodova) i kvalitete – iskustvo ključnog tehničkog stručnjaka (10,00 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je zaprimio dvije ponude od kojih je naručitelj obje ocijenio valjanima. Međutim, 6. srpnja 2026. je donio Odluku o poništenju predmetnog postupka, uz obrazloženje da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drugačije obavijesti o nadmetanju i dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije, koju je 9. srpnja 2026. objavio u EOJN RH.

Na predmetnu Odluku o poništenju urednu žalbu je 15. srpnja 2026. Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavila zajednica ponuditelja Alem sistem d.o.o., Sarajevo i Cyberfortis d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava razloge poništenja, a žalbenim zahtjevom predlaže poništiti Odluku o poništenju te zahtijeva nadoknadu troška žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.781,25 eura.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže da se žalba odbije kao neosnovana.

U postupku pred ovim žalbenim tijelom izvršen je uvid u dokazni materijal koji se sastoji od dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluka o poništenju i ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi u bitnome navodi da je naručitelj pobijanu Odluku o poništenju donio uz pogrešnu primjenu materijalnog prava te se pritom pozvao na okolnost stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 48/26; dalje u tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama), smatrajući da zbog novog članka 200a ZJN 2016 predmetni postupak treba poništiti i ponovno pokrenuti. Žalitelj citira odredbe članka 87. Zakona o izmjenama i dopunama i članka 298. st. 1. točke 2. ZJN 2016. Nadalje, žalitelj navodi da iz obrazloženja pobijane odluke ne proizlazi niti jedna konkretna činjenica iz koje bi bilo razvidno da bi naručitelj primjenom novog članka 200a ZJN 2016 izmijenio odredbe dokumentacije o nabavi niti koje bi to uvjete naručitelj propisao drugačije ili koje bi nove obveze ponuditelji morali ispuniti, već da samo paušalno tvrdi da bi u novom postupku trebalo jasno navesti kako predmet nabave podliježe primjeni članka 200a ZJN 2016. Žalitelj stoga predlaže žalbenom tijelu da poništi predmetnu Odluku o poništenju postupka javne nabave budući da tvrdnja naručitelja iz pobijane odluke nije dostatna za primjenu članka 298. st. 1. točke 2. ZJN 2016 jer ne predstavlja obrazloženje što bi to naručitelj trebao primjenom članka 200a ZJN 2016 promijeniti.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je pobijanu Odluku o poništenju donio pravilnom primjenom članka 87. Zakona o izmjenama i dopunama i članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016. Ističe da se predmetni postupak, sukladno prijelaznim odredbama, dovršava prema odredbama ranije važećeg Zakona o javnoj nabavi, ali da navedeno ne isključuje primjenu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016, koji naručitelju nalaže poništenje postupka ako postanu poznate okolnosti zbog kojih bi dokumentacija o nabavi bila sadržajno bitno drukčija da su bile poznate prije pokretanja postupka. Smatra da upravo stupanje na snagu članka 200.a ZJN 2016 predstavlja takvu novu okolnost. Nadalje, naručitelj navodi da se radi o specifičnom predmetu nabave usko vezanom uz kibernetičku sigurnost, da naručitelj upravlja kritičnom infrastrukturom i koristi osjetljive podatke građana Republike Hrvatske te da je kao ključni subjekt podložan propisima o kibernetičkoj sigurnosti. Poziva se na članak 25. Zakona o kibernetičkoj sigurnosti, ističući da su ključni i važni subjekti dužni primjenjivati mjere upravljanja kibernetičkim sigurnosnim rizicima, pa smatra da mu novi članak 200.a ZJN 2016, iako formuliran kao zakonska mogućnost, u njegovu slučaju predstavlja novu obvezu postupanja. Nadalje ističe da se predmet nabave provodi radi sklapanja okvirnog sporazuma na razdoblje od 36 mjeseci, tijekom kojeg bi izvršitelj imao neposredan pristup mrežnim i informacijskim sustavima, mrežnoj arhitekturi, konfiguracijama, zapisima sustava, podacima o tehničkim ranjivostima i drugim osjetljivim informacijama, zbog čega smatra da je dužan osigurati dodatne mjere zaštite kibernetičke sigurnosti. Navodi da bi, da je članak 200.a ZJN 2016 bio na snazi u trenutku pokretanja postupka, dokumentacija o nabavi sadržavala dodatne sigurnosne zahtjeve, osobito u pogledu pristupa mrežnim i informacijskim sustavima, rada u kontroliranim uvjetima, sigurnosti dobavljača i podugovaratelja, zaštite podataka, sigurnosti lanca opskrbe, posebnih izjava i certifikata te drugih zahtjeva vezanih uz izvršenje usluge. Smatra da bi navedeni zahtjevi utjecali na sastav stručnog tima, način angažiranja podugovaratelja, tehničku infrastrukturu ponuditelja, mjesto i način izvršenja usluge, razinu ugovorne odgovornosti, troškovnik i cijenu ponude, zbog čega bi dokumentacija o nabavi bila sadržajno bitno drukčija. Stoga smatra da su bile ispunjene pretpostavke iz članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016 te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

U očitovanju na odgovor na žalbu žalitelj u bitnome navodi da naručitelj tek tijekom žalbenog postupka pokušava naknadno obrazložiti razloge poništenja predmetnog postupka, iako zakonitost Odluke o poništenju treba proizlaziti iz razloga sadržanih u samoj odluci. Ističe da pobijana Odluka o poništenju ne sadržava niti jednu konkretnu izmjenu dokumentacije o nabavi koja bi bila posljedica primjene članka 200.a ZJN 2016, već se u njoj samo paušalno navodi da bi u novom postupku trebalo naznačiti kako predmet nabave podliježe primjeni navedene odredbe. Nadalje navodi da je naručitelj tek u odgovoru na žalbu prvi put iznio niz novih zahtjeva koje bi propisao u dokumentaciji o nabavi, poput rada na lokaciji naručitelja, uvođenja dodatnih izjava, zahtjeva za certifikatom ISO 27001, posebnih uvjeta za podugovaratelje, ograničenja za strane državljane i gospodarske subjekte iz trećih zemalja te izmjena troškovnika i cijene ponude, pri čemu smatra da navedeni zahtjevi ne proizlaze iz članka 200.a ZJN 2016. Žalitelj nadalje ističe da članak 200.a ZJN 2016 naručitelju daje mogućnost, a ne nameće obvezu propisivanja posebnih uvjeta te da okolnosti na koje se naručitelj poziva nisu nove, budući da je status ključnog subjekta i obveze koje proizlaze iz propisa o kibernetičkoj sigurnosti imao i prije pokretanja predmetnog postupka javne nabave, odnosno 13. ožujka i 15. travnja 2025., dakle godinu dana prije pokretanja predmetnog postupka.

Uvidom u sadržaj pobijane Odluke o poništenju utvrđeno je da točka 4. sadrži razloge za poništenje predmetnog postupka javne nabave, gdje je navedeno sljedeće: „Pravna osnova za poništenje: Članak 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016 – postanu poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Obrazloženje: Predlaže se poništenje postupka temeljem čl. 298. st. 1. toč. 2 ZJN koji glasi „javni naručitelj obavezan je 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.“ Međutim, kako je ovaj postupak započet temeljem Zakona o javnoj nabavi (NN br. 120/16, 114/22) a proteže se za vrijeme stupanja na snagu novog Zakona o javnoj nabavi (NN 48/26 u kojem se izričito, sasvim novim člankom 200a navode uvjeti provođenja postupaka javne nabave vezanih uz kibernetičku sigurnost, Naručitelj smatra da se navedeni postupak treba analizirati i s tog aspekta jer je sam predmet nabave vezan uz kibernetičku sigurnost. Predlaže se poništenje ovog postupka te pokretanje novog postupka javne nabave u kojem bi se jasno i nedvojbeno navelo da predmet nabave podliježe primjeni članka 200a kako bi svi gospodarski subjekti imali pravodobnu informaciju, a sukladno načelu razmjernosti iz čl. 4. ZJN 2016).“. Nadalje, uvidom u obavijest Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti od 13. ožujka 2025., kao i obavijest Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost od 15. travnja 2025., koje je u spis dostavio sam naručitelj, utvrđeno je da je naručitelj još tijekom ožujka i travnja 2025. bio obaviješten da predstavlja ključni subjekt u smislu Zakona o kibernetičkoj sigurnosti, dakle gotovo godinu dana prije pokretanja predmetnog postupka javne nabave.

Pravni okvir koji je mjerodavan za ocjenu osnovanosti žalbenog navoda je sljedeći. Člankom 298. st. 1. točka 2. ZJN 2016 propisano je 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. Nadalje, člankom 301. stavkom 3. ZJN 2016 propisano je da je javni naručitelj obavezan svaku odluku obrazložiti, što uključuje razloge za poništenje postupka. Konačno, člankom 303. stavkom 3. točkom 4. ZJN 2016 propisano je da odluka o poništenju sadržava obrazloženje razloga za poništenje postupka javne nabave.

Ovo tijelo prije svega ocjenjuje da okolnost stupanja na snagu članka 200.a ZJN 2016 nije sama po sebi dostatna za primjenu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016.

Naime, imajući u vidu da predmet nabave obuhvaća usluge performansnog i penetracijskog testiranja te da se postupak provodi radi sklapanja okvirnog sporazuma na razdoblje od 36 mjeseci, ovo tijelo prihvaća da je naručitelj bio ovlašten razmotriti utjecaj stupanja na snagu navedene zakonske odredbe, vodeći računa o važećim propisima o kibernetičkoj sigurnosti i obveza koje proistječu iz njih u trenutku pokretanja ovog postupka javne nabave, a o kojima je naručitelj kao ključni subjekt morao imati saznanja.

Pritom je potrebno naglasiti da članak 200.a ZJN 2016, protivno navodima naručitelja uređuje isključivo mogućnost, a ne i obvezu propisivanja posebnih uvjeta radi zaštite mrežnih i informacijskih sustava u postupcima javne nabave i to u postupcima javne nabave pokrenutim nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama.

Međutim, ovo tijelo prihvaća žalbeni navod žalitelja u dijelu u kojem osporava zakonitost obrazloženja pobijane Odluke o poništenju. Kao, što je ranije navedeno, sama okolnost stupanja na snagu članka 200.a ZJN 2016 nije dostatna za primjenu članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016.

Osim citiranih odredaba ZJN 2016, ovdje treba ukazati da je u postupcima javne nabave nužno osigurati ostvarenje načela transparentnosti koje prije svega služi gospodarskim subjektima kako bi bili upoznati s razlozima postupanja naručitelja te predstavlja preventivni mehanizam protiv arbitrarnog i eventualno nezakonitog postupanja naručitelja. U tom smislu naručitelj je bio, između ostalog, dužan u Odluci o poništenju navesti razloge za njezino donošenje te ih valjano obrazložiti kako bi bilo moguće ispitati zakonitost donesene odluke, a što je u konkretnom slučaju, propustio učiniti. Dakle, pobijana Odluka o poništenju ne sadržava razloge iz kojih bi bilo moguće zaključiti zbog čega bi upravo stupanje na snagu članka 200.a ZJN 2016 dovelo do sadržajno bitno drukčije dokumentacije o nabavi. Naručitelj stoga ne može tek u odgovoru na žalbu, kao što je ovdje slučaj, prvi put detaljno iznositi koje bi dodatne zahtjeve propisao u novom postupku javne nabave te na taj način naknadno obrazlagati zakonitost već donesene Odluke o poništenju. Zakonitost odluke mora proizlaziti iz razloga sadržanih u samoj odluci, a ne iz naknadnih navoda iznesenih tijekom žalbenog postupka. Slijedom navedenoga, žalbeni navod u tom dijelu ocjenjuje se 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.

Slijedom navedenoga, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 poništava se Odluka o poništenju kako je i odlučeno u točki 1. ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.781,25 eura, i to 1.625,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka te 156,25 eura na ime troška sastava žalbe po odvjetniku. Međutim, iz spisa predmeta ne proizlazi da je žalitelj u ovom žalbenom postupku bio zastupan po odvjetniku niti je uz žalbu dostavljena punomoć odvjetnika.

Prema članku 431. stavku 2. ZJN 2016 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, dok je stavkom 3. istoga članka propisano da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

Budući da je žalitelj uspio sa žalbom, pripada mu pravo na naknadu troška uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.625,00 eura, koju je uplatio sukladno članku 430.a stavku 1. točki 1. u vezi sa stavkom 3. ZJN 2016. Zahtjev žalitelja za naknadu troška sastava žalbe po odvjetniku u iznosu od 156,25 eura nije osnovan jer iz spisa predmeta ne proizlazi da je žalitelj u ovom žalbenom postupku bio zastupan po odvjetniku niti je dostavljena punomoć odvjetnika. Slijedom navedenoga, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovoga 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.

ZAMJENIK PREDsjednice

Zvonimir Jukić

