



REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: UsII-120/23-7

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Arme Vagner Popović, predsjednice vijeća, Ane Berlenji Fellner i Mirjana Čačić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Terrakom d.o.o. Zagreb, Selska cesta 90 a, zastupan po punomoćniku Damiru Pokupcu, odvjetniku u Zagrebu, Frankopanska 2 a, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Koturaška cesta 43/IV, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba Hrvatske radiotelevizije, Zagreb, Prislavlje 3 i A1 Hrvatska d.o.o. Zagreb, Vrtni put 1, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 7. rujna 2023.

#### presudio je

- I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/23-01/278, urbroj: 354-02/8-23-12 od 17. srpnja 2023.
- II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova upravnog spora.

#### Obrazloženje

1. Tužitelj je pokrenuo upravni spor kojim pobija zakonitost rješenja tuženika od 17. srpnja 2023. kojim je pod točkom 1. izreke odbijena kao neosnovana žalba tužitelja izjavljena protiv odluke o odabiru od 17. svibnja 2023., kojom je naručitelj Hrvatska radiotelevizija Zagreb u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2022/S 0F2-0038080, predmet nabave: usluge interneta, kao ekonomski najpovoljniju ponudu, prema kriterijima cijene ponude u omjeru 90% i roka pružanja usluge u omjeru 10%, odabrao ponudu zainteresirane osobe A1 Hrvatska d.o.o. Zagreb. Točkom 2. izreke odbijen je zahtjev tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka.

2. Tužitelj u tužbi navodi da je dostavio traženu dokumentaciju sukladno točki 6.1. dokumentacije o nabavi a da je tuženik ranijim rješenjem poništio odluku o odabiru. Ističe da je izjavio žalbu na sadržaj dokumentacije o nabavi u kojoj je istaknuo da nije propisano po kojem kriteriju i na koji način će naručitelj odrediti je li neki od međunarodnih operatora zaista Tier 1 pružatelj Internet usluga. Poziva se na navode tuženika iz ranije odluke od 4. studenoga 2022. vezano za relevantnost potvrde koje će izdati pružatelji usluga, te smatra da je postupio u skladu s uputom naručitelja. Smatra da je prekršeno osnovno načelo postupka javne nabave iz članka 4. stavka 3.

Zakona o javnoj nabavi koji se odnosi na ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava, jer je njegova ponuda najpovoljnija. Ukazuje da je dokaz da društvo Akton d.o.o. Tier 1 pružatelj usluge ugovor sklopljen između tužitelja i navedenog društva i to zato što je tim ugovorom ugovoreno pružanje usluge Tier1 pristup internetu. Poziva se na link na stručni članak: <https://www.networkworld.com/article/2330793/lan-wan-what-is-a-tier-1-carrier.html>. Smatra bitnim uočiti da je moguće biti Tier 1 pružatelj usluga i pri tom ne biti globalni pružatelj Tier 1 usluge a što je sukladno navedenom članku. Točkom 6.1. dokumentacije o nabavi kao uvjet postavljena je povezanost ponuditelja na barem pet međunarodnih Tier1 poslužitelja usluga (međunarodnih, a ne globalnih) te obzirom da je društvo Akton d.o.o. međunarodni Tier 1 pružatelj to se povezanost tužitelja kao ponuditelja na to društvo ima smatrati ispunjenjem uvjeta iz navedene točke dokumentacije. Ističe da uvjet spojenosti ponuditelja na globalni Tier 1 pružatelj usluga ne zadovoljavaju i neki drugi davatelji usluga koje društvo A1 Hrvatska d.o.o. koristi kao Tier1 poslužitelje te upućuje na mape povezanosti tog društva, te društva CenturyLink/Lumen Lumen. Navodi da se grafovi međupovezivanja na koje ukazuje razlikuju za globalne i regionalne Tier 1 operatore te nije moguće na temelju uvida u graf međupovezivanja na stranicama koje navodi odrediti da li je neki operator Tier 1. Smatra da društvo Akton d.o.o. ima sličan graf međupovezivanja kao i neki drugi međunarodni Tier 1 pružatelji usluga te činjenica da ima drugačiji graf od grafova drugih pružatelja usluga koji su dio ovog postupka javne nabave ne govori o tome da se ne bi radilo o Tier 1 pružatelju usluga. Smatra da je iz svega navedenog te brošure društva Akton d.o.o. jasno da je isti međunarodni Tier 1 operator u punom smislu riječi, te da bi i naručitelj njegovim odabirom dobio uslugu najviše moguće kvalitete. Odluka o odabiru nezakonita je i jer je ponuda tužitelja odbijena zbog opisa usluge koji je dokumentacijom o nabavi nejasno naveden jer koristi naziv usluge, a koji naziv nije jednoznačno definiran i iz kojeg se ne može u potpunosti utvrditi o kakvoj usluzi se radi, pa smatra da u slučaju kada se odredbe dokumentacije o javnoj nabavi nejasne ne smiju se tumačiti na štetu ponuditelja, a kakvo je i tumačenje dao i Visoki upravni sud Republike Hrvatske u odluci posl. br. UsII-107/21. Tužitelj je u svojoj žalbi na dokumentaciju o nabavi upozoravao na problem s definiranjem Tier 1 pružatelja usluga. Smatra da iz provedenog postupka proizlazi da je naručitelj odbio ponudu tužitelja proučavajući stranicu društva Akton d.o.o. i proučavajući dostavljenu brošuru, ali u obzir nije uzet jedini element koji je naručitelj propisao – potvrda pružatelja Tier 1 usluge. Pored navedene potvrde koja bi jedina trebala biti uvjet sukladno dokumentaciji o nabavi dostavljen je i ugovor iz kojeg jasno proizlazi da se radi od Tier 1 usluzi, a što proizlazi i iz ostalih dokaza. Smatra netočnim navode naručitelja i tuženika da iz grafova povezanosti proizlazi da su drugi Tier 1 pružatelji usluga međusobno povezani, a da društvo Akton d.o.o. nije i da je to razlog zašto je utvrđeno da to društvo nije Tier 1 pružatelj usluga te ukazuje na graf povezanosti za navedeno društvo iz kojeg jasno proizlazi da je isto povezano s pružateljem Tier 1 usluge Cogent communications i Orange S.A.. Odluka je nezakonita iz razloga jer je propušteno utvrditi da je ponuda odabranog ponuditelja nepravilna jer potvrda GTT-a kao jednog od Tier 1 pružatelja usluga preko kojeg je društvo A1 Hrvatska d.o.o. spojeno na internet ima navedeni kapacitet od 1 Gbits sa mogućnošću proširenja na 10 Gbits iako je u uvjetima natječaja jasno navedeno da veza ne smije biti manja od 10 Gbits. Stoga smatra da ponuda odabranog ponuditelja ne udovoljava svim uvjetima iz točke 6.1. dokumentacije o nabavi. Predlaže da sud uvaži tužbeni zahtjev za poništenje pobijanog rješenja tuženika uz naknadu troškova upravnog spora.

3. U odgovoru na tužbu tuženik smatra tužbene navode neosnovanim. Prvenstveno ističe da je argumentacija tužitelja već bila predmet upravnog spora pokrenutog protiv rješenja tuženika od 26. siječnja 2003. kojim je poništena odluka naručitelja o odabiru ponude tužitelja te je predmetni upravni spor okončan donošenjem presude posl. br. UsII-35/23 od 30. ožujka 2023. kojom je odbijen tužbeni zahtjev tužitelja za poništenjem toga rješenja tuženika. O tužbenom navodu tužitelja da je njegova ponuda valjana jer je dostavio izjavu koja sadržajno odgovara uvjetima i zahtjevima iz točke 6.1. dokumentacije o nabavi je već odlučeno (res iudicata) na način da je taj tužbeni navod ocijenjen kao neosnovan. Kako je navedeno u odgovoru na tužbu u tom upravnom sporu ovdje nije sporno pitanje dostave traženih potvrda iz navedenog članka dokumentacije o nabavi niti je tuženik poništio raniju odluku o odabiru od 28. prosinca 2022. iz razloga što tužitelj nije dostavio potvrde koje sadržajno odgovaraju uvjetima i zahtjevima iz navedenog članka dokumentacije o nabavi već je odabrani ponuditelj A1 Hrvatska d.o.o. Zagreb sukladno pravu iz članka 401. Zakona o javnoj nabavi izjavio žalbu u kojoj je iznio činjenice i dostavio dokaze kojima je osporio istinitost dokumenata dostavljenih od strane tužitelja, odnosno osporio je, između ostalog, istinitost potvrde društva Akton d.o.o. Ljubljana koju je tužitelj dostavio u svrhu ispunjavanja uvjeta iz navedene točke dokumentacije. Kako tijekom žalbenog postupka tužitelj i naručitelj nisu nedvojbeno otklonili prigovore odabranog ponuditelja (tada žalitelja) tuženik je pravilno postupio kada je tu odluku o odabiru poništio i vratio predmet naručitelju na ponovno postupanje. Ističe da tužitelj ponavlja u tužbi navode o kojima je odlučeno navedenom presudom Suda ponovno zanemarujući kako nije sporno da je tužitelj sadržajno postupio sukladno zahtjevu iz točke 6.1. dokumentacije o nabavi i dostavio tražene potvrde, već to što niti u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda, a povodom naručiteljevog zahtjeva temeljem članka 293. Zakona o javnoj nabavi za pojašnjenjem odnosno dostavom odgovarajućeg dokaza iz kojeg će biti vidljivo i nedvojbeno da je subjekt Akton d.o.o. Ljubljana međunarodni Tier 1 pružatelj usluga, tužitelj nije uspio otkloniti sumnju u vjerodostojnost potvrde tog subjekta budući da nije dostavio niti jedan dokaz kojim bi nedvojbeno dokazao da je to društvo međunarodni Tier 1 pružatelj Internet usluga. I u odnosu na ostale navode tužbe, a koje je tužitelj iznosio i u žalbi, upućuje na svoje obrazloženje iz rješenja na stranicama 7. i 8. Ukazuje na članak 406. stavak 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi te ističe da tužitelj nije pokrenuo upravni spor protiv rješenja tuženika od 4. studenog 2022., pa su stoga utvrđenja iz tog rješenja pravomoćna. Dodatno napominje da upravo zbog činjenice što ne postoji službeno propisana kvalifikacija pružatelja Internet usluga te neko tijelo koje formalno potvrđuje status pružatelja Internet usluga je pravilno naručitelj kada je u postupku pregleda i ocjene ponuda, u svrhu ocjene je li subjekt Akton međunarodni Tier 1 pružatelj Internet usluga, ocjenjivao valjanost/prihvatljivost dokaza koje je u tu svrhu dostavio tužitelj uspoređujući sadržaj istih s podacima na službenim internetskim stranicama tog subjekta i podacima koje se tiču ostalih subjekata čije su potvrde dostavljene u predmetnom postupku javne nabave. Navodi da činjenice da su stranke ugovornog odnosa iz ugovora o pružanju mrežnih usluga Akton link od 13. svibnja 2022., ugovorile određenu uslugu i tu uslugu nazvale "1. razina (tier): pristup internetu" ne znači da taj podatak klasificira subjekt Akton d.o.o. Ljubljana međunarodnim Tier 1 pružateljem Internet usluga, posebice kada se isto sagleda u kontekstu činjenice da jedino Akton d.o.o. Ljubljana od svih subjekata čije su potvrde dostavljene u predmetnom postupku javne nabave nema na svojim službenim internetskim stranicama podatak da je međunarodni pružatelj usluga Tier 1 razine, već se opetovano naglašava da se radi o regionalnoj "jadranskoj mreži" a ne o

međunarodnom Tier 1 pružatelju internetskih usluga. Brošura subjekta Akton d.o.o. Ljubljana koju je tužitelj dostavio povodom zahtjeva naručitelja se značajno razlikuje u odnosu na dostupne podatke putem službenih mrežnih stranica tog subjekta i to upravo u segmentu spominjanja Tier 1 pružatelja Internet usluga, a niti je verificirana od strane samog subjekta što stvara sumnju u vjerodostojnost podataka iz iste. Vizualna sličnost dostavljenog dokaza grafa povezivanja društva Akton d.o.o. Ljubljana s grafom povezivanja nekog od regionalnih Tier 1 pružatelja Internet usluga (Bharti Telekom, Singtel), a čije potvrde nisu dostavljene u predmetnom postupku, ne dokazuje da je predmetni subjekt stoga Tier 1 međunarodni pružatelj Internet usluga. Iz grafova povezanosti svih pružatelja usluga čije potvrde su priložene u ovom postupku javne nabave razvidno je da su svi pružatelji Tier 1 usluga međunarodno povezani s drugim Tier 1 pružateljima usluga na najvišoj Tier 1 razini za razliku od Aktona d.o.o. koji to nije. Nije sporno da je društvo Akton d.o.o. Ljubljana povezano s pojedinim Tier 1 pružateljima Internet usluga čije su potvrde dostavljene u predmetnom postupku ali nije međusobno povezano sa svim Tier 1 pružateljima Internet usluga čije su potvrde dostavljene u predmetnom postupku. Ističe da je uvidom u graf povezanosti za društvo Akton d.o.o. Ljubljana utvrdio povezanost navedenog društva samo sa pružateljem Tier 1 usluge Cogent Communication (AS 174). Predlaže da Sud tužbeni zahtjev odbije kao neosnovan.

4. U odgovoru na tužbu naručitelj Hrvatska radiotelevizija Zagreb ističe da prema strukturi internet mreže, Tier 1 pružatelj usluga predstavljaju okosnicu, odnosno najvišu razinu Internet mreže pri čemu Tier 1 pružatelji usluga djeluju globalno i direktno razmjenjuju promet s ostalim pružateljima usluga Tier 1 razine te kroz svoju mrežnu strukturu i usluge povezuju manje pružatelje Internet usluga. Ukazuje da svi subjekti čije su potvrde dostavljene u predmetnom postupku javne nabave na svojim mrežnim stranicama sebe nominiraju Tier 1 pružateljima Internet usluga, što nije slučaj kod subjekta Akton d.o.o. te da je iz grafova povezanosti vidljivo da su svi pružatelji Tier 1 usluga međusobno povezani s drugim Tier 1 pružateljima usluga na najvišoj Tier 1 razini za razliku od navedenog društva. Akton nije pružatelj internet usluga Tier 1 razine već samo kombinira veze s Tier 1 davateljima usluga. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan.

5. U odgovoru na tužbu zainteresirana osoba A1 Hrvatska d.o.o. Zagreb ističe da je u postupcima utvrđeno da su dokazi dostavljeni kao dokumenti upitne vjerodostojnosti, kreirani od strane od samog tužitelja, podaci u kojima značajno odstupaju od podataka javno dostupnih na službenim stranicama samog Aktona, a o čemu se detaljno očitovao u svom odgovoru na tužbu u predmetu posl.br. UsII-35/23. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan.

6. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12., 152/14., 29/17. i 110/21.), Sud je tužitelju dostavio odgovore na tužbu.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama zahtjeva iz tužbe ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je odbio žalbu tužitelja izjavljenu protiv osporene odluke o odabiru jer je za takvu svoju odluku dao argumentirano obrazložene razloge utemeljene na podacima spisa predmeta i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

9. Naime, razmatrajući sadržaj tužiteljeve tužbe očitovanje tuženika i zainteresiranih osoba, kao i dokaze priložene u spisu predmeta, ovaj Sud nalazi da se

osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj ukazuje i u tužbi.

10. Prvenstveno Sud ističe osnovanim navode tuženika da se u ovom postupku ne mogu s uspjehom iznositi prigovori koji su bili predmetom ranija dva postupka i u odnosu na koje je pravomoćno odlučeno. Naime, o potvrdi koju je tužitelj dostavio sukladno točki 6.1. dokumentacije o nabavi je već pravomoćno odlučeno presudom ovoga Suda, posl.br. UsII-35/23 od 30. ožujka 2023., kojom je potvrđeno ranije rješenje tuženika od 26. siječnja 2023. Također, tužbeni navodi vezani uz nezakonitost dokumentacije o nabavi u odnosu na nejasno definiranje usluge ne mogu biti predmetom ovoga postupka već je iste tužitelj mogao iznositi u zakonom propisanom roku u smislu članka 406. stavak 1. točke 1. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16. i 114/22., dalje u tekstu: Zakon). Isto se odnosi i na prigovore u odnosu na utvrđenja iz ranijeg rješenja tuženika od 4. studenog 2022., koje je tužitelj mogao iznositi u žalbi protiv toga rješenja, što je propustio učiniti. Osim toga osnovano tuženik ukazuje na odredbu članka 404. stavak 3. Zakona i u odnosu na tužbene navode da odabrani ponuditelj ne udovoljava istoj točki dokumentacije o nabavi, jer je iste mogao istaknuti u prethodnom žalbenom postupku, pa se činjenično stanje vezano za pregled i ocjenu ponude odabranog ponuditelja se nije mijenjalo od donošenja ranije odluke o odabiru. Osnovano se tuženik poziva na ovako izraženo stajalište ovoga Suda i u ranijim presudama (npr. posl.br. UsII-61/23., UsII-237/19 i dr.).

11. Predmetom ovoga postupka je ocjena zakonitosti rješenja tuženika kojim je osnovano odbijena žalba tužitelja protiv osporene odluke o odabiru zainteresirane osobe budući tužitelj u ponovljenom postupku postupajući po pozivu naručitelja, sukladno članku 293. Zakona, za pojašnjenje i upotpunjavanje od 27. travnja 2023., nije dostavio odgovarajući dokaz iz kojeg nedvojbeno proizlazi da je društvo Akton d.o.o., međunarodni pružatelj Tier 1 Internet usluga. Točkom 6.1. dokumentacije o nabavi je propisano da je potrebno dostaviti potvrde međunarodnih Tier 1 pružatelja Internet usluga kojima se dokazuje da je ponuditelj spojen na barem 5 međunarodnih Tier 1 pružatelja Internet usluga s linkovima od kojih svaki mora biti kapaciteta ne manjeg od 10Gbps. Prema mišljenju ovoga Suda osnovano tuženik nalazi pravilnim obrazloženje naručitelja iz kojih razloga smatra da tužitelj u ponovljenom postupku nije dokazao da ne ispunjava uvjet iz navedene točke dokumentacije o nabavi jer dostavljenim pojašnjenjima nije dokazao da je društvo Akton d.o.o. međunarodni pružatelj Internet usluge Tier 1 razine, odnosno nije otklonio sumnju vjerodostojnosti podataka dostavljenih u potvrdi. Sud u cijelosti prihvaća obrazloženje tuženika da i ugovor sklopljen između tužitelja i društva Akton d.o.o., na koji se poziva tužitelj, odnosno prilog 5 toga ugovora a kojim su stranke ugovorile uslugu nazvanu "1. razina (Tier); pristup Internetu" ujedno nije dokaz da je društvo Akton d.o.o. međunarodni Tier 1 pružatelj Internet usluga jer se radi o ugovornom odnosu dvije strane, a predmetno društvo na svojim službenim internetskim stranicama nema podatak da je međunarodni pružatelj usluga Tier 1 razine, već proizlazi da se radi o regionalnoj "jadranskoj mreži". Također brošura, koja nije niti verificirana od strane Akton d.o.o., na koju tužitelj ukazuje, se bitno razlikuje u odnosu na dostupne podatke putem službenih mrežnih stranica istog društva u odnosu na predmetnu uslugu. Nadalje, u odnosu na grafove međupovezivanja, pravilno tuženik zaključuje da iz grafova ostalih pružatelja usluga čije potvrde su priložene u postupku javne nabave proizlazi da su svi pružatelji Tier 1 usluga međusobno povezani s drugim Tier 1 pružateljima usluga na najvišoj Tier 1 razini za razliku od društva Akton d.o.o., kao i da vizualna sličnost grafa povezivanja toga društva s grafom povezivanja nekog od regionalnih Tier 1 pružatelja

internih usluga čije potvrde nisu niti dostavljene u predmetnom postupku ne dokazuje da je predmetno društvo međunarodni pružatelj Tier 1 Internet usluga, osobito imajući u vidu službene stranice toga društva i opis dostupnosti usluge detaljno opisane u obrazloženju rješenja tuženika. Stoga imajući u vidu sve naprijed utvrđeno niti članak na koji se tužitelj poziva ne predstavlja dokaz da je društvo Akton d.o.o. međunarodni Tier 1 pružatelj Internet usluga, odnosno da tužitelj udovoljava uvjetu iz naprijed navedene točke dokumentacije o nabavi.

12. Kako je osporeno rješenje tuženika doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo obrazložene razloge u smislu članka 425. stavak 3. Zakona, te kako tužitelj tužbenim navodima nije doveo u sumnju pravilnost utvrđenog činjeničnog stanja, a niti pravilnost primjene materijalnog i postupovnog prava, to ovaj Sud nije našao osnove ocijeniti rješenje tuženika nezakonitim. Tim više jer tuženik pravilnost osporenog rješenja u bitnom pobija na način da ukazuje na iste činjenice i dokaze na kojima je to rješenje utemeljeno, ali ih drukčije tumači, pri čemu daje svoju ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, kao i svoju interpretaciju primijenjenog materijalnog prava, što nije od utjecaja na drugačije rješenje ove stvari.

13. Kako tužitelj nije uspio u upravnom sporu, to u smislu odredbe članka 79. stavak 4. Zakona o upravnim sporovima nije osnovan niti njegov zahtjev za naknadu troškova nastalih u tom sporu, slijedom čega je zahtjev odbijen.

14. Slijedom iznesenog trebalo je temeljem odredbe članka 57. stavak 1. i članka 79. stavak 6. Zakona o upravnim sporovima, odlučiti kao u izreci presude.

U Zagrebu 7. rujna 2023.

Predsjednica vijeća  
Arma Vagner Popović

Broj zapisa: **9-3085c-6a184**

Kontrolni broj: **09707-21d96-7ed0c**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:  
CN=Arma Vagner-Popović, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.