



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

Poslovni broj: UsII-193/2025-6
(spojen Us II-194/2025)

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 sutkinja toga suda dr. sc. Sanje Otočan, predsjednice vijeća, Radmile Bolanča Vuković i Mire Kovačić, članica vijeća uz sudjelovanje višeg sudskog savjetnika Filipa Mihaljevića, zapisničara, u upravnom sporu tužitelja Grada Zagreba, Trg Stjepana Radića 1, OIB: 61817894937, kojeg zastupa Petra Matković, službenica Grada Zagreba, Stručne službe Gradske uprave, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Cuspis d.o.o. Zagreb, Metalčeva ulica 5, OIB: 60933160251, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 29. listopada 2025.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja tuženika, KLASA: UP/II-034-02/25-01/264, URBROJ: 354-02/8-25-7 od 21. srpnja 2025.

Obrazloženje

1. Ovaj je Sud 29. rujna 2025. zaprimio dvije tužbe protiv (istog) rješenja tuženika, KLASA: UP/II-034-02/25-01/264, URBROJ: 354-02/8-25-7 od 21. srpnja 2025. Jednu je tužbu podnio Grad Zagreb, a drugu, istovjetnu tužbu, podnijelo je Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. za usluge, građevinarstvo i trgovinu, Zagreb.
2. O tužbi Grada Zagreba odlučuje se u predmetu, poslovni broj: Us II-193/25, a o tužbi Gradskog stambeno komunalnog gospodarstva d.o.o. odlučuje se u predmetu, poslovni broj: Us II-194/25.
3. Člankom 107. stavkom 2. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24.; u daljnjem tekstu: ZUS) među ostalim je propisano ako više tužitelja pokrene spor radi ocjene zakonitosti iste pojedinačne odluke, ti će se sporovi po službenoj dužnosti ili na prijedlog stranke spojiti radi zajedničkog raspravljanja i donošenja zajedničke odluke. Stavkom 4. članka 107. ZUS-a propisano je da za sve spojene sporove sud može donijeti zajedničku odluku.
4. Budući da je dvjema tužbama osporena ista odluka tuženika, Sud je na temelju članka 107. ZUS-a spojio sporove radi zajedničkog raspravljanja.
5. S obzirom na činjenicu da su u sporu tužitelja Grada Zagreba ispunjene pretpostavke za meritorno odlučivanje, a u sporu tužitelja Gradskog stambeno

komunalnog gospodarstva d.o.o. Zagreb tužba nije dopuštena, Sud je donio dvije odluke.

6. Točkom 1. izreke osporavanog rješenja tuženika poništena je odluka naručitelja, Grada Zagreba, o poništenju postupka javne nabave, broj: 406-05/24-005/239, 251-05-51/002-25-30 od 29. travnja 2025. Točkom 2. izreke rješenja tuženika naloženo je Gradu Zagrebu da u roku od osam dana od dana javne objave rješenja naknadi žalitelju Cuspis d.o.o. Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu od 3.125,00 eura, dok je u preostalom dijelu žaliteljev zahtjev za naknadu troškova odbijen.

7. Tužitelj Grad Zagreb podnosi tužbu zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava.

7.1. U tužbi iscrpno iznosi razloge zbog kojih je jedina pristigla ponuda ocijenjena neprihvatljivom. Smatra da ponuditelj nije dokazao da ispunjava uvjete tehničke i stručne sposobnosti u dijelu traženog iskustva. Naime, u odnosu na sporne ugovore pod rednim brojevima 1. i 2. iz ponude, kao druga ugovorna strana u oba ugovora naveden je subjekt Ericsson Nikola Tesla d.d. Zagreb, pa je naručitelj u skladu s člankom 264. stavkom 4. Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16. i 114/22.; u daljnjem tekstu: ZJN) provjerio vjerodostojnost ugovora slanjem upita subjektu Ericsson Nikola Tesla d.d. Iz odgovora toga subjekta razvidno je da druga ugovorna strana nema podatke o predmetnim ugovorima te da ne može potvrditi njihovu vrijednost, sadržaj ili izvršenje. Tužitelj je mišljenja da nije bio dužan tražiti dodatna pojašnjenja. Naglašava da je ponuditelj tek u žalbenom postupku dostavio naknadna objašnjenja prema kojima je predmetne ugovore izvršavao kao podugovaratelj za nositelja ponude Ericsson Nikola Tesla d.d., Zagreb, a da je krajnji naručitelj bilo Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske. Provjera vjerodostojnosti ugovora pod rednim brojem 4. iz ponude obavljena je uvidom u javno dostupne podatke Registra ugovora Ministarstva zdravstva te je utvrđeno da je ponuditelj bio član zajednice ponuditelja i da je vrijednost pogrešno navedena, a što je Ministarstvo zdravstva i potvrdilo. U svojoj ponudi u ESPD-u i popisu uredno izvršenih usluga ponuditelj nije naveo da je bio član zajednice ponuditelja, već je naveo da je samostalno izvršavao ugovor. Iz toga proizlazi da i vrijednosti ugovora na koje se ponuditelj poziva ne odražavaju pravo stanje u pogledu vrijednosti radova koje je izveo ponuditelj. Smatra da ponuditelj naknadnim podacima u biti mijenja svoju ponudu tvrdeći da ju pojašnjava. Nadalje ističe da je dostavljanje novih dokaza i dokumentacije protivno, ne samo odredbama javne nabave, već i Zakonu o općem upravnom postupku („Narodne novine“, 47/09. i 110/21.; u daljnjem tekstu: ZUP). Relativiziranjem postupanja ponuditelja tuženik u cijelosti negira formalnost postupka javne nabave omogućavajući subjektima da svoje ponude mijenjaju i dopunjavaju sve do donošenja odluke tuženika u žalbenom postupku. Smatra da se takvim tumačenjem relevantnih pravnih normi ide izravno na štetu ostalih gospodarskih subjekata koji bi se, da su znali da se ponude mogu dopunjavati i mijenjati, čak i nakon otvaranja ponuda, pa i donošenja odluke o poništenju i/ili odabiru, možda javili na natječaj. Poziva na praksu ovoga Suda koju smatra mjerodavnom u konkretnom slučaju. Prigovara što tuženik negira činjenicu da prvotno dana ponuda očito nije bilo istinita niti pravno valjana i traži od naručitelja da sada, nakon što je u žalbenom postupku dostavljena druga, dodatna dokumentacija, ponovno provede evaluaciju valjanosti ponude, na temelju druge dokumentacije.

7.2. Osporava tvrdnju tuženika iz osporenog rješenja da u odluci o poništenju postupka nije obrazložio razloge zbog kojih ponuda ne udovoljava uvjetima iz DON-a.

Prilikom predaje ponude, a samim time i popratnih dokumenata koji su njezin sastavni dio, ponuditelji moraju voditi računa da ti dokumenti udovoljavaju uvjetima iz DON-a i da se iz njih može utvrditi ispunjavaju li tražene kriterije i u kojem opsegu. Dostavljanje nejasnih dokumenata, koji nisu dovoljno pojašnjeni, ne ostavlja naručitelju drugu mogućnost osim da takvog ponuditelja eliminira iz postupka javne nabave.

7.3. Tužitelj osporava zaključak tuženika da je neosnovano odbio prihvatiti reference iz ponude jer DON-om nije definirana sličnost, zbog čega se taj pojam ima tumačiti široko i naručitelj ne može u postupku pregleda i ocjene sužavati odredbe DON-a i uvoditi nove elemente ocjenjivanja sličnosti reference s predmetom nabave. Iscrpno objašnjava na čemu temelji svoj zaključak da reference navedene u ponudi nemaju sličnosti s predmetom nabave u konkretnom slučaju.

7.4. U vezi s daljnjim razlogom odbijanja predmetne ponude kao neprihvatljive, koji se tiče dostavljenih certifikata, tužitelj navodi da je ponuditelj dostavio certifikat koji pokriva samo područje „strateškog savjetovanja i razvoja informatičkih tehnologija“, što nije sukladno DON-u. Tuženik je, pogrešno tumačeći univerzalnost norme, praktično derogirao uvjete iz DON-a i time narušio načelo jednakog tretmana ponuditelja. Drugi ponuditelji koji nisu imali certifikate za cjelokupno poslovanje nisu znali da bi, da su dostavili ponudu na predmetni natječaj, njihova ponuda bila razmatrana na temelju predmetnog, ekstenzivnog tumačenja tuženika. Ovakvim je postupanjem tuženika ponuditelj u ovom postupku stavljen u povoljniji položaj u odnosu na druge, potencijalne, ponuditelje. Smatra da tuženik preuzima na sebe tumačenje uvjeta i zahtjeva iz DON-a kao i sam certifikat te poslovne procese za koje se certifikat izdaje, za što nije ni nadležan ni kompetentan. Iz dostavljenih certifikata jasno se može utvrditi da njima nije obuhvaćeno poslovanje koje se odnosi na aktivnost razvoja samog softvera, a što je bilo traženo DON-om. Ako bi se prihvatilo ovakvo arbitrarno tumačenje tuženika, unijela bi se pravna nesigurnost u postupak javne nabave, a svaki bi ponuditelj mogao dostavljati dodatnu dokumentaciju i nakon roka za dostavu ponude i tražiti da se uvjeti natječaja tumače ekstenzivno ako se dostavljenom dokumentacijom ne udovoljava uvjetima iz natječaja.

7.5. U odnosu na certifikat stručnjakinje za sigurnost tužitelj navodi da je DON-om traženo posjedovanje važećeg certifikata *CISM (Certified Information Security Manager)* ili jednakovrijednog. Naručitelj je zatražio dodatno pojašnjenje od ponuditelja, a kojim pojašnjenjem nisu otklonjeni nedostaci u dostavljenom certifikatu. U odnosu na navod tuženika da je tužitelj bio dužan ocijeniti i druga dva dostavljena certifikata, tužitelj ističe da je razmatrao i cijenio sve certifikate koje je ponuditelj dostavio, ali iz njih, pojedinačno i u njihovoj ukupnosti, ne proizlazi da ponuditelj zadovoljava tražene kriterije.

7.6. Predlaže poništiti osporeno rješenje tuženika.

8. U odgovoru na tužbu tuženik u cijelosti osporava tužiteljeve navode iz tužbe. Protivi se tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti kao neosnovanog iz razloga navedenih u obrazloženju pobijanog rješenja. Iscrpno iznosi razloge zbog kojih tužbeni zahtjev smatra neosnovanim.

8.1. U odnosu na prigovore tužitelja usmjerene na to da je tuženik u žalbenom postupku uzeo u obzir dokaze koje je ponuditelj dostavio u žalbenom postupku kako bi dokazao vjerodostojnost referenci, tuženik ističe kada bi se prihvatilo tumačenje tužitelja, postavlja se pitanje svrhe žalbenog postupka. Svrha je žalbenog postupka omogućiti žalitelju dokazati da je pregled i ocjena njegove ponude bio nezakonit. Kako bi to dokazao, žalitelj ima obvezu koja proizlazi iz članka 403. stavka 2. ZJN-a, dostaviti

dokaze kojima će dokazati povrede postupka ili povrede materijalnog prava istaknute u žalbi. Tužitelj navodima tužbe u potpunosti relativizira svrhu žalbenog postupka koji je ustrojen upravo kako bi se omogućila pravna zaštita ponuditeljima u slučaju nezakonitih odluka, odnosno odluka koje nisu odraz stvarnog i točnog činjeničnog stanja utvrđenog u pogledu pojedine ponude. Tuženik u žalbenom postupku odlučuje sukladno pravilima dokazivanja iz članka 403. ZJN-a. Dokazi su ono na temelju čega će tuženik, uzimajući u obzir DON te mjerodavni pravni okvir, odlučiti o osnovanosti žalbe. Stoga nije osnovana tvrdnja tužitelja da je dostavljanje dokaza u žalbenom postupku protivno ZJN-u.

8.2. Ponuditelj je po objavi predmetne odluke o poništenju, uočivši da je naručiteljeva provjera u pogledu referenci pod rednim brojevima 1. i 2. dovela do pogrešnog zaključka da predmetni ugovori ne postoje, izjavio žalbu u kojoj je pojasnio da je riječ o ugovorima u kojima je on bio u ulozi podugovaratelja glavnom ugovaratelju Ericsson Nikola Tesla d.d., Zagreb, da je krajnji naručitelj bilo Ministarstvo zdravstva te je dostavio dokaz kojim je doveo u sumnju ocjenu tužitelja u pogledu predmetnih referenci. Dostavljeni dokazni materijal tužitelj u žalbenom postupku nije osporio valjanom argumentacijom i protudokazima, pa tuženik smatra da je u takvim okolnostima zakonito postupio ocijenivši žalbeni navod ponuditelja osnovanim te uputio tužitelja da u ponovljenom postupku primjenom alata i instituta ZJN-a koji su mu na raspolaganju, pravilno i potpuno utvrdi činjenično stanje kako bi mogao ocijeniti odgovaraju li reference pod 1. i 2. iz ponude uvjetima iz DON-a. Naglašava da on nije donio odluku o prihvatljivosti spornih referenci, već je u situaciji u kojoj su dostavljeni dokazi koji dovode u pitanje pravilnost ocjene tužitelja u pogledu predmetnih referenci, vratio predmet tužitelju na ponovni postupak. Tužitelj u daljnjem tijeku postupka ima priliku ponovno preispitati sve odlučne činjenice konkretnog slučaja te dokazati da su njegova utvrđenja bila točna ili ponovnom provjerom utvrditi da predmetni ugovori doista postoje, da je u njima ponuditelj bio u ulozi podugovaratelja te koja je vrijednost usluge koju je u okviru predmetnih ugovora izvršavao. U prilog navedenome, poziva se na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Us II-86/25 od 28. svibnja 2025.

8.3. Glede tužbenih navoda u pogledu referenci navedenih u popisu uredno izvršenih usluga pod rednim brojevima 4. i 5. tuženik ističe da nije sporno da je riječ o ugovorima koje ponuditelj nije samostalno izvršavao. Međutim, tužitelj je bio dužan primjenom instituta pojašnjenja iz članka 293. ZJN-a te dodatnim provjerama kod druge ugovorne strane ili treće strane koja ima saznanja o relevantnim činjenicama sukladno članku 264. stavku 4. ZJN-a utvrditi koji vrijednosni dio otpada na ponuditelja, kako bi u konačnici valjano ocijenio radi li se o referencama koje, u ukupnosti s ostalima, udovoljavaju propisanom vrijednosnom kriteriju iz točke 5.2.2.3. DON-a. Nasuprot tome, tužitelj je ocjenu neprihvatljivosti predmetnih referenci utemeljio samo na činjenici da je ponuditelj iznio neistinite podatke u pogledu predmetnog ugovora (jer nije naveo da je u predmetnim ugovorima sudjelovao kao član zajednice ponuditelja), bez da je izvršio daljnje provjere s ciljem potpunog i pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja i pravilne ocjene valjanosti spornih referenci. Tuženik nadalje smatra da uloga ponuditelja u ranijem postupku javne nabave (samostalan ili član zajednice ponuditelja) nije odlučna pri ocjeni je li referenca sukladna uvjetima DON-a ako se iznos naveden u ponudi odnosi na dio ugovora koji je izvršio ponuditelj. S tim u vezi tužitelj u žalbenom postupku, a niti u upravnom sporu nije dokazao da se vrijednost koju je ponuditelj naveo u ponudi ne odnosi na vrijednost usluge koju je izvršio upravo ponuditelj, odnosno, drugim riječima, nije dokazao da ponuditelj u okviru predmetnih

ugovora nije izvršio usluge u vrijednosti koja udovoljava propisanom vrijednosnom kriteriju iz DON-a. Tuženik navodi da nije njegova zadaća provoditi postupak pregleda i ocjene ponuda, već je to isključivo zadaća i odgovornost naručitelja. Dakle, tužitelj je (kao naručitelj) dužan u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda, primjenom zakonskih alata, pravilno, potpuno i točno utvrditi činjenično stanje u pogledu referenci 4. i 5. iz ponude zainteresirane osobe jer jedino na takav način može u konačnici ocijeniti je li zainteresirana osoba nominiranim referencama udovoljila uvjetima tehničke i stručne sposobnosti. Tuženik smatra da tužitelj u cijelosti relativizira i zanemaruje institut pojašnjenja odnosno upotpunjavanja iz članka 293. ZJN-a kojeg svaki naručitelj, postupajući sukladno načelu dobrog upravljanja, može i treba primijeniti ako za to postoji valjana zakonska osnova. Uz primjenu načela dobrog upravljanja (koje pretpostavlja detektiranje svih manjkavosti ponudbene dokumentacije) naručitelj treba u duhu tog načela poduzeti sve potrebne mjere i radnje kako bi se izbjeglo odbijanje ponuda zbog nedostataka koji se mogu otkloniti, s krajnjim ciljem odabira ekonomski najpovoljnije ponude. Osim navedenog instituta naručitelju je na raspolaganju i mogućnost provjere dostavljenih podataka (u slučaju sumnje u njihovu istinitost) sukladno članku 264. stavku 4. ZJN-a. Tužitelj je izvršio provjeru kod druge ugovorne strane, no tuženik smatra da provjera nije jednokratne prirode odnosno ne zaustavlja se ako se na temelju provjere ne razjasni činjenično stanje, kao što je bilo u konkretnom slučaju. Drugim riječima, naručitelj ima pravo i mogućnost razjašnjavati ponudu i/ili prikupljati relevantne podatke, što od ponuditelja, što od druge ugovorne strane ili trećih osoba koje imaju saznanja o relevantnim činjenicama sve dok činjenično stanje nije razjašnjeno u mjeri koja je potrebna za donošenje pravilne i zakonite odluke.

8.4. U odnosu na navode tužitelja u vezi s pitanjem sličnosti predmeta referenci ponuditelja s predmetom nabave tuženik ističe da tužitelj zapravo zahtijeva iskustvo koje će funkcionalno, tehnički i organizacijski biti istovjetno onome što je predmet nabave konkretnog postupka javne nabave. Međutim, točkom 5.2.2.3. DON-a propisano je da se relevantno stručno iskustvo može dokazati referencama koje su iste ili slične predmetu nabave, pri čemu nije propisao koje će iskustvo smatrati sličnim. U takvim okolnostima stav je tuženika da se ocjena sličnosti ima tumačiti široko, pri čemu se tuženik poziva na presudu ovoga Suda, poslovni broj: Us II-85/24 od 23. svibnja 2024. Tuženik smatra nedopustivim da se kriteriji za ocjenu sličnosti uvode tek kroz postupak pregleda i ocjene ponuda. Pregled i ocjenu ponude nije dopušteno provoditi na temelju elemenata i kriterija koji nisu bili propisani DON-om jer je to protivno članku 290. stavku 1. ZJN-a te bi dovelo do pravne nesigurnosti ponuditelja u postupcima javne nabave. U tom smislu, poziva se na praksu ovoga Suda u vezi sa zabranom uvođenja novih elemenata u postupak pregleda i ocjene ponuda koji nisu bili predviđeni DON-om. Tuženik zaključuje da tužitelj niti u žalbenom postupku niti u upravnom sporu nije dokazao da sporne reference nemaju određene sličnosti s predmetom nabave, već svoju ocjenu temelji na kriterijima za ocjenu sličnosti koje nije propisao u DON-u i na pogrešnom zaključku da predmet nabave ne uključuje i usluge na koje se odnose sporne reference.

8.5. Osvrćući se na navod tužitelja kojim osporava ocjenu tuženika da nije postupio sukladno članku 301. stavku 3. ZJN-a tuženik ističe da se navedeno obrazloženje odnosilo na reference navedene pod rednim brojevima 3. i 6. popisa uredno izvršenih usluga, s obzirom na to da tužitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nije obrazložio razloge zbog kojih i te reference nisu prihvatljive, već to čini tek u žalbenom postupku.

Tuženik ističe da je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda temeljni dokument kojim ponuditelji mogu provjeriti zakonitost postupanja naručitelja i u slučaju utvrđenih nezakonitosti/nepravilnosti ostvariti svoje pravo na učinkovitu pravnu zaštitu. Kako predmetni zapisnik ne sadrži obrazloženje nevaljanosti za reference koje je ponuditelj naveo pod rednim brojevima 3. i 6. popisa, ponuditelj nije u mogućnosti ostvariti svoje pravo na adekvatnu pravnu zaštitu jer ako zapisnik ne sadrži informacije o razlozima nevaljanosti tih referenci, ponuditelju je uskraćena mogućnost osporavanja tih razloga u žalbenom postupku. Predlaže da Sud odbaci tužbu, a podredno odbije tužbeni zahtjev kao neosnovan. U slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, predlaže da Sud riješi stvar u skladu sa člankom 117. stavkom 1. ZUS-a i člankom 434. stavkom 4. ZJN-a.

9. Zainteresirana osoba Cuspis d.o.o. Zagreb nije dostavila odgovor na tužbu.

10. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

11. Na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, a uzimajući u obzir činjenice utvrđene u postupku koji je prethodio ovom upravnom sporu, ovaj Sud je utvrdio da je osporeno rješenje doneseno na temelju potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava. U obrazloženju osporenog rješenja tuženik je iznio sve bitne činjenice koje proizlaze iz provedenih dokaza te je, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje i relevantne propise, naveo valjane razloge zbog kojih je poništio odluku o poništenju postupka javne nabave.

12. Iz spisa proizlazi da je naručitelj Grad Zagreb, kao središnje tijelo za javnu nabavu za Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. Zagreb, objavio 6. studenoga 2024. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s DON-om u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2024/S F02-0011471, predmet nabave: integralni informacijski sustav upravljanja nekretninama za Gradsko stambeno komunalno gospodarstvo d.o.o. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija cijene 85% te iskustva stručnjaka 15%.

13. U predmetnom postupku javne nabave dostavljena je jedna ponuda (ponuda zainteresirane osobe) koju je tužitelj ocijenio nevaljanom zbog čega je donio odluku o poništenju postupka javne nabave, broj: 406-05/24-005/239; 251-05-51/002-25-30 29. travnja 2025. Protiv odluke o poništenju ponuditelj je podnio žalbu koja je osporenim rješenjem tuženika ocijenjena osnovanom te je poništena odluka o poništenju postupka javne nabave.

14. Ocjenjujući osnovanost tužbenih navoda tužitelja Sud polazi od činjenica utvrđenih u postupku koji je prethodio ovom sporu, a koje tužitelj nije uspješno osporio tužbom.

15. Iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda proizlazi da je tužitelj odbio ponudu zainteresirane osobe jer ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, odnosno ne udovoljava zahtjevima iz točaka 5.2. i 6. DON-a. U obrazloženju je navedeno da je naručitelj izvršio provjeru vjerodostojnosti ugovora navedenih u ESPD obrascu te utvrdio da ugovori koji se odnose na isporuke društvu Ericsson Nikola Tesla d.o.o. nisu potvrđeni niti sadržajno niti vrijednosno. Dodatnom provjerom kod Ericsson Nikola Tesla d.o.o. utvrđeno je da opisi iz ponude ne odgovaraju stvarnim isporukama niti su te isporuke potvrđene. U odnosu na druge dvije reference koje se odnose na Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo je dostavilo potvrdu da Cuspis d.o.o. nije bio samostalan izvršitelj, već član zajednice ponuditelja. Dodatno, sve prijavljene reference odnose se na aplikativna rješenja u sektoru zdravstva (digitalni kartoni, e-

uputnice, sustavi naručivanja) koja nemaju ni sadržajnu ni tehničku ni funkcionalnu poveznicu s predmetom nabave - integralnim informacijskim sustavom upravljanja nekretninama. Ne postoji funkcionalna sličnost s traženim aplikacijama koje utvrđuju module za upravljanje kvadraturama, tehničkim pregledima, održavanjem objekata, zakupom prostora ili inventarizacijom imovine, slijedom čega je zaključeno da dostavljene reference ne zadovoljavaju uvjete tražene DON-om.

16. Nadalje, ponuditelj je priložio certifikate čiji opseg obuhvaća isključivo „strateško savjetovanje u vezi informacijske tehnologije“, bez pokrića za aktivnosti projektiranja, razvoja, testiranja i implementacije informacijskih sustava, a što su ključne faze predmeta nabave. Osim toga, ni ISO 27001 certifikat ne pokriva cjelokupno poslovanje gospodarskog subjekta, što je bio izričit zahtjev naručitelja.

17. Naposljetku, Cuspis d.o.o. je u ponudi dostavio CIP certifikat (*Certified Information professional*) koji se odnosi na upravljanje sadržajem, dokumentacijom i digitalnom arhitekturom. Uvidom u javno dostupne specifikacije tog certifikata, tužitelj je utvrdio da on ne obuhvaća domene kao što su upravljanje sigurnosnim incidentima, analiza rizika, izrada i primjena sigurnosnih politika ili provođenje kontrola pristupa. Ovakav certifikat, prema mišljenju tužitelja, ne može zadovoljiti zahtjev koji je specifično usmjeren na informatičku sigurnost informacijskih sustava, zbog čega je ponuda u ovom aspektu nedostatna.

18. Točke 5.2. i 6. DON-a propisuju tehničku i stručnu sposobnost i sustave za osiguranje kvalitete i norme upravljanja okolišem.

19. Točkom 5.2.2.3. DON-a propisano je da gospodarski subjekt mora dokazati da je u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave i tijekom tri godine koje prethode toj godini isporučio robu istu ili sličnu predmetu nabave. Zbroj vrijednosti (bez PDV-a) najviše tri isporuke robe mora biti minimalno u visini procijenjene vrijednosti nabave.

20. Način dokazivanja iskustva potrebnog za izvršenje ugovora o javnoj nabavi na odgovarajućoj razini kvalitete uređen je točkom 5.2.2.4. DON-a kojom je među ostalim propisano da gospodarski subjekt kao dokaz sposobnosti dostavlja ispunjeni ESPD obrazac. Nadalje je propisano da će naručitelj prije donošenja odluke, od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu zatražiti (osim ako već posjeduje te dokumente) da u primjerenom roku, ne kraćem od pet dana, dostavi ažurirane popratne dokumente: popis glavnih isporuka robe izvršenih u godini u kojoj je započeo postupak javne nabave i tijekom tri godine koje prethode toj godini. Popis glavnih isporuka robe mora sadržavati vrijednost robe (bez PDV-a), datum te naziv druge ugovorne strane.

21. Zainteresirana je osoba u svojoj ponudi dostavila ispunjeni ESPD obrazac te popis uredno izvršenih usluga, s podacima o šest ugovora, pri čemu je za svaki od tih ugovora naveden naziv ugovora, ukupan iznos ugovora, datum izvršenja i druga ugovorna strana.

22. U žalbenom je postupku zainteresirana osoba istaknula da je ugovore navedene pod rednim brojevima 1. i 2. izvršavala kao podugovaratelj za nositelja ponude Ericsson Nikola Tesla d.d. Zagreb, a da je krajnji naručitelj bilo Ministarstvo zdravstva, o čemu je dostavila dokaze (izdane račune prema predmetnim ugovorima te izvode o plaćanju računa prema sklopljenim ugovorima). Što se tiče ugovora navedenih u ponudi kod kojih je druga ugovorna strana bila Ministarstvo zdravstva, zainteresirana osoba ističe da je riječ o ugovorima koje je sklopila zajednica ponuditelja Cuspis d.o.o., IN2 d.o.o., te IN-CON d.o.o., da je iznos ugovora 4.220.000,00 kuna, pri čemu je udio voditelja zajednice ponuditelja bio 79,54%, što iznosi 445.495,79 eura.

Neznatna razlika koja se pojavljuje posljedica je činjenice što nisu bili iskorišteni svi sati adaptivnog održavanja u odnosu na ugovorenu vrijednost. Što se tiče ugovora pod rednim brojem 5., zainteresirana osoba je navela da se samostalno javila kao ponuditelj u tom postupku nabave, ugovorila predmetnu nabavu i izvršavala ugovor, dok je u jednom manjem dijelu imala podugovaratelja, u iznosu od 90.000,00 kuna, odnosno 11.945,05 eura, što iznosi 1,15% cjelokupnog ugovora. Kao prilog tome dostavlja potvrdu o urednom izvršenju ugovora, izdanu od naručitelja.

23. Ocjenu osnovanosti žalbenih navoda vezanih uz reference navedene u ponudi tuženik temelji na činjenici da je zainteresirana osoba u žalbi iznijela činjenice i dostavila dokaze kojima dovodi u sumnju utvrđenja i ocjenu tužitelja iz postupka pregleda i ocjene ponuda. Zaključuje da je tužitelj propustio postupiti po pravilima dokazivanja u žalbenom postupku iz članka 403. ZJN-a te je samo paušalno naveo da se prezentirani dokazi ne mogu dovesti u vezu s referentnim uslugama iz ponude zainteresirane osobe, i dalje smatrajući odlučnim da druga ugovorna strana nije potvrdila činjenice iz žaliteljeve ponude. Međutim, prema ocjeni tuženika, žalitelj je u žalbenom postupku doveo u sumnju navode druge ugovorne strane te je na tužitelju da potpuno i pravilno utvrdi činjenično stanje kako bi mogao ocijeniti odgovaraju li reference pod 1. i 2. iz ponude uvjetima DON-a.

24. Što se tiče ugovora pod rednim brojevima 4. i 5. iz ponude, koje tužitelj ne ocjenjuje sukladnima s uvjetima iz DON-a, tuženik ističe da uloga zainteresirane osobe u ranijem postupku javne nabave (samostalan ili član zajednice ponuditelja) nije odlučna pri ocjeni je li referenca sukladna uvjetima DON-a ako se iznos naveden u ponudi odnosi na uslugu koju je pružila upravo zainteresirana osoba. Tuženik prihvaća pojašnjenje zainteresirane osobe zašto je došlo do minimalne korekcije iznosa, smatrajući odlučnim da oba iznosa, onaj iz ponude i onaj iz žalbe, udovoljavaju vrijednosnom kriteriju iz DON-a. Glede drugog razloga naručiteljevog neprihvatanja referenci, tuženik navodi da DON-om nije definirana sličnost prethodnih ugovora s predmetom nabave u ovom postupku, pa se u tom slučaju sličnost ima tumačiti široko, pri čemu naručitelj ne može u postupku pregleda i ocjene sužavati odredbe DON-a i uvoditi nove elemente ocjenjivanja sličnosti reference s predmetom nabave. S obzirom na to da DON nije definirao što će se smatrati sličnim iskustvom, tuženik prihvaća razloge na kojima zainteresirana osoba temelji svoj stav o sličnosti navedenih referenci s predmetom nabave u ovom postupku.

25. U odnosu na preostale dvije reference iz žaliteljeve ponude tuženik je utvrdio da je tužitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda propustio obrazložiti zašto ih ocjenjuje neprihvatljivima, a što zakašnjelo čini tek u žalbenom postupku. Tako je propustio postupiti sukladno članku 301. stavku 3. ZJN-a kojim je propisano da je javni naručitelj obvezan svaku odluku obrazložiti, što uključuje obrazloženje o razlozima neispunjavanja kriterija za odabir gospodarskog subjekta te je time ujedno onemogućio žalitelju pravo na adekvatnu pravnu zaštitu.

26. Na temelju navedenog tuženik je ocijenio da je naručitelj nepravilno postupao tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda u dijelu utvrđenja činjenica i ocjene je li žalitelj udovoljio uvjetima tehničke i stručne sposobnosti iz točke 5.2. kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta.

27. Sljedeći razlog odbijanja ponude tiče se sustava za osiguranje kvalitete i norme iz točke 6. DON-a. U žalbenom se postupku naručitelj referira isključivo na ISO 27001 certifikat i njegovu primjenu na cjelokupno poslovanje ponuditelja.

28. U vezi s tim tuženik je utvrdio da je ponuditelj, postupajući po zahtjevu tužitelja za pojašnjenje ponude, uputio na mrežne stranice izdavatelja certifikata i pojasnio da taj način verifikacije omogućava transparentnost i nezavisnu provjeru te osigurava da tvrtka ima potrebne kompetencije u području upravljanja informacijskom sigurnošću. U žalbenom postupku dostavio je dodatna pojašnjenja i izvore tvrdeći da iz njih proizlazi da implementacija norme ISO/IEC 27001 u poslovanju ima holistički karakter, koji se odnosi na sve segmente organizacije na koje se primjenjuju procesi upravljanja informacijskom sigurnošću, uključujući i razvoj softverskih rješenja. Tuženik je prihvatio navode zainteresirane osobe da je nejasno, uzimajući u obzir predmet poslovanja gospodarskog subjekta, kako bi se drugačije navedeni certifikat izvršavao nego kroz cjelokupno poslovanje konkretnog subjekta. Tuženik ocjenjuje da na temelju sadržaja dostavljenog certifikata i dodatnih pojašnjenja tužitelj nije mogao sa sigurnošću utvrditi da se dostavljeni certifikat ne odnosi na traženo iz DON-a.

29. Žalbeni navod zainteresirane osobe u vezi s certifikatom stručnjakinje za sigurnost tuženik je također ocijenio osnovanim.

30. DON za ponuditeljeva stručnjaka za sigurnost traži posjedovanje važećeg certifikata *CISM (Certified Information Security Manager)* ili jednakovrijednog.

31. Ponuditelj je u svojoj ponudi nominirao stručnjakinju Ivanu Tušek te dostavio tri certifikata iz područja sigurnosti: 1. Certified Information Professional - CIP_AIIM, 2. ISO 27001 Lead Auditor, 3. EXIN – Informacijska sigurnost.

32. Tužitelj je u postupku pregleda i ocjene ponuda zatražio od zainteresirane osobe pojašnjenje ponude, tražeći dostavu dokaza jednakovrijednosti za CIP certifikat, kojem zahtjevu je ponuditelj udovoljio te, povrh toga, dostavio kurikulume za sva tri dostavljena certifikata. Tužitelj je zaključio da niti jedan od dostavljenih certifikata nije jednakovrijedan traženom CISM certifikatu, pri čemu je dao obrazloženje neprihvatanja CIP certifikata, ali ne i ostala dva certifikata.

33. Ocjenjujući osnovanost žalbe u tom dijelu tuženik među ostalim ističe da je prestrogo tumačenje tužitelja da DON ne dopušta dokazivati jednakovrijednost traženom certifikatu kombinacijom većeg broja certifikata. Pored toga, tuženik ističe da u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nisu navedeni razlozi za neprihvatanje druga dva certifikata, već je naručitelj ocjenu temeljio samo na CIP certifikatu. Polazeći od činjenice da je zainteresirana osoba u ponudi i naknadnom pojašnjenju dostavila dokaze (certifikate i prateće kurikulume) koji omogućuju sadržajnu procjenu jednakovrijednosti traženom certifikatu CISM, tuženik smatra da je tužitelj bio dužan ocijeniti sve dostavljene certifikate i sve dokaze koji su relevantni za dokazivanje jednakovrijednosti, a ne proizvoljno isključiti dio dokaza bez obrazloženja. Ocjena jednakovrijednosti zahtijeva sveobuhvatnu i obrazloženu usporedbu sadržaja dostavljenih certifikata s traženim standardom, a ne parcijalni pristup. Stoga je tuženik ocijenio osnovanim navod zainteresirane osobe da je suštinski izostala ocjena zadovoljava li nominirana stručnjakinja, sa sva tri dostavljena certifikata (imajući na umu sva tri pripadajuća kurikuluma) traženi uvjet jednakovrijednosti certifikata.

34. Sud prije svega naglašava da su za ocjenu ponuda u postupku javne nabave odlučne odredbe DON-a. Naime, DON je dokument u kojemu se određuju uvjeti koje ponuditelji moraju ispunjavati. Obveza je ponuditelja pri izradi ponude pridržavati se zahtjeva i uvjeta iz DON-a, dok, s druge strane, naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz DON-a.

35. Sud prihvaća ocjenu tuženika da je zainteresirana osoba dovela u sumnju tužiteljevu ocjenu da ponuda ne udovoljava uvjetima iz DON-a. Pritom je važno

istaknuti da ovaj Sud, a ni tuženik, ne zaključuju odnosno utvrđuju da je ponuda zainteresirane osobe sukladna uvjetima iz DON-a, već samo ocjenjuju da razlozi kojima je tužitelj potkrijepio svoju odluku o neusklađenosti ponude s uvjetima iz DON-a nisu dostatni, a u određenim dijelovima su i potpuno izostali. Stoga će u daljnjem tijeku postupka tužitelj ponovno razmotriti sporne dijelove ponude i primjenom odgovarajućih odredaba ZJN-a pravilno i potpuno utvrditi činjenično stanje odnosno ocijeniti udovoljava li ponuda zainteresirane osobe uvjetima iz DON-a uz navođenje valjanih razloga za svoju ocjenu.

36. Osvrćući se na tvrdnju tužitelja da zainteresirana osoba, protivno odredbama javne nabave i ZUP-a, tek u žalbi (i nakon toga) iznosi činjenice i dostavlja dokaze kojima dovodi u sumnju utvrđenje i ocjenu tužitelja iz postupka pregleda i ocjene ponuda, valja istaknuti da ZJN u članku 403. uređuje pravila dokazivanja prema kojima je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Žalitelj je obavezan, među ostalim, dokazati povrede postupka ili materijalnog prava istaknute u žalbi. S druge strane, naručitelj je 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.

37. U predmetnom je postupku zainteresirana osoba osporavala ocjenu tužitelja da njena ponuda ne udovoljava određenim zahtjevima iz DON-a. Da bi dokazao svoje žalbene navode, ZJN (koji je *lex specialis* u konkretnom slučaju) žalitelju daje pravo dostaviti odgovarajuće dokaze, a što je u konkretnom slučaju i učinjeno.

38. Polazeći od navedenoga, a imajući na umu okolnost da dokazi koje je zainteresirana osoba dostavila u žalbenom postupku, prema ocjeni ovoga Suda, nisu takvi da bi ih se moglo smatrati izmjenom ponude (jer ne uvode nijedan novi element u ponudu, već nadopunjavaju odnosno razjašnjavaju nepotpune odnosno nejasne dijelove ponude koje je tužitelj ocijenio neusklađenim sa zahtjevima iz DON-a), prigovor tužitelja o zakašnjelom dostavljanju dokaza o valjanosti ponude Sud ne može prihvatiti. Naime, dokazi koje je žalitelj dostavio u žalbenom postupku odnose se, bez iznimke, na reference i certifikate koji su navedeni u ponudi, a ne na neke druge reference i certifikate koji nisu spomenuti u ponudi.

39. U vezi sa spornim pitanjem mogu li se predmeti ugovora koje je zainteresirana osoba navela u svojoj ponudi kao reference smatrati sličnima predmetu ove javne nabave, valja istaknuti da ovaj Sud ne dovodi u pitanje pravo naručitelja (koje uključuje i široku slobodu procjene) ocijeniti sličnost ranijih isporuka robe, radova ili usluga ponuditelja s predmetom nabave o kojemu je riječ. Međutim, valja naglasiti da se ocjena sličnosti referenci s predmetom nabave u vezi s kojim se vodi postupak, kao i svaki drugi element ponude ocjenjuje primjenom kriterija propisanih DON-om. S obzirom na to da u predmetnom postupku DON-om nisu propisani kriteriji za ocjenu sličnosti ugovora, a imajući na umu činjenicu na koju upire tuženik u osporenom rješenju da je Projektnim zadatkom koji je dio DON-a propisano da je predmetom nabave u konkretnom slučaju obuhvaćena i usluga korektivnog održavanja, tehnička podrška i održavanje za postojeća i nova okruženja, Sud prihvaća ocjenu tuženika da nije dokazano da sporne reference nemaju određene sličnosti s predmetom nabave. Dodatno valja navesti da je, polazeći od činjenice da je postupak javne nabave strogo formalni postupak, u DON-u nužno vrlo precizno odrediti sve što se traži od ponuditelja kako bi se izbjegle situacije u kojima će uslijed određenih nejasnoća ili nepreciznosti u DON-u, zbog formalnosti samog postupka javne nabave, javnopravno tijelo koje

odlučuje u žalbenom stadiju postupka odnosno sud u upravnom sporu smatrati sukladnom zahtjevima iz DON-a ponudu koja prema nekim općepoznatim mjerilima odnosno pravilima konkretne struke (koja u DON-u nisu precizirana) ne udovoljava (očekivanim) zahtjevima naručitelja (ili obrnuto).

40. Što se tiče stajališta tuženika u vezi s razlozima za neprihvatanje ponude zbog nedostataka u vezi sa ISO certifikatima kao i certifikatima stručnjakinje za sigurnost zainteresirane osobe, ovaj Sud u cijelosti prihvaća utvrđenja i zaključke tuženika koji su valjano i iscrpno obrazloženi, a tužitelj svojim tužbenim navodima ta utvrđenja i zaključke nije doveo u sumnju.

41. S obzirom na navedeno, Sud zaključuje da je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika i sukladno mjerodavnim propisima, slijedom čega tužbeni zahtjev nije moguće prihvatiti. Stoga je na temelju članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u izreci.

U Zagrebu 29. listopada 2025.

Predsjednica vijeća
dr. sc. Sanja Otočan

Broj zapisa: **9-3087e-bd3c5**

Kontrolni broj: **075ff-1bde8-a16e4**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan.

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.