



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/168

URBROJ: 354-01/8-26-9

Zagreb, 14. travnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova Danijele Antolković, zamjenice predsjednice te Olge Majdak Huljev i Marijane Gortan Krnić, članica, postupajući po žalbi žalitelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, OIB: 29524210204, izjavljenoj u odnosu na odluku o odabiru za grupu 3., u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na razdoblje od dvije godine, broj objave: 2024/S F02-0008517, predmet nabave: elektroničke komunikacijske usluge u pokretnoj mreži i oprema (po grupama), naručitelja Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb, OIB: 17683204722, 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 40/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22, nadalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

Odbacuje se žalba žalitelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb zbog nedostatka pravnog interesa.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Zagreb, objavio je 21. kolovoza 2024. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02-0008517, predmet nabave: elektroničke komunikacijske usluge u pokretnoj mreži i oprema (po grupama). Predmet nabave naručitelj je podijelio na tri grupe od kojih se grupa 3. odnosi na zdravstvene ustanove. Kriterij odabira za grupu 3. je ekonomski najpovoljnija ponuda na temelju kriterija: 1. Cijena - 90,00 bodova, 2. Dodatno jamstvo na ispravnost svih ponuđenih uređaja - 5,00 bodova i 3. Broj fizičkih baznih stanica na području Republike Hrvatske - 5,00 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave za grupu 3. dostavljene su tri ponude koje je naručitelj u prvom postupku pregleda i ocjene ponuda ocijenio valjanima te je 31. listopada 2024. objavio Odluku o odabiru kojom je za grupu 3. odabrao ponudu ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, kao ekonomski najpovoljniju. Na predmetnu odluku o odabiru za

grupu 3. žalbu je 11. studenoga 2024. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio žalitelj Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb. Postupajući po navedenoj žalbi, ovo državno tijelo je Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/24-01/620, URBROJ: 354-02/7-25-13 od 21. siječnja 2025. godine poništilo osporavanu odluku o odabiru za grupu 3. i predmet vratilo naručitelju na ponovno postupanje.

U ponovljenom pregledu i ocjeni ponuda naručitelj je Odlukom o odabiru, Br. odluke: 9/2024-3 od 18. veljače 2025. godine, za grupu 3. odabrao ponudu ponuditelja Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb kao ekonomski najpovoljniju. Na navedenu odluku o odabiru za grupu 3. žalbu je 28. veljače 2025. godine izjavio žalitelj A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb. Postupajući po navedenoj žalbi, ovo državno tijelo je Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/25-01/101, URBROJ: 354-02/7-25-09 od 4. travnja 2025. godine poništilo osporavanu odluku o odabiru za grupu 3. i predmet vratilo naručitelju na ponovno postupanje.

U ponovljenom pregledu i ocjeni ponuda naručitelj je sve tri ponude ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru, Br. odluke: 9/2024-3, od 17. lipnja 2025. godine za grupu 3. odabrao ponudu ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb, kao ekonomski najpovoljniju. Na navedenu odluku o odabiru za grupu 3. žalbu je 27. lipnja 2025. godine izjavio žalitelj Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb. Postupajući po navedenoj žalbi, ovo državno tijelo je Rješenjem KLASA: UP/II-034-02/25-01/361, URBROJ: 354-02/20-25-25 od 30. listopada 2025. godine odbilo žalbu žalitelja kao neosnovanu.

Osporavajući zakonitost rješenja Državne komisije, tužitelj Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb je pokrenuo upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske. Visoki upravni sud RH je presudom poslovni broj Us II-10/2026-12 od 23. veljače 2026. godine, poništio rješenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/25-01/361, URBROJ: 3542/20-25-25 od 30. listopada 2025. godine te ujedno poništio naručiteljevu Odluku o odabiru, Br. odluke: 9/2024-3, od 17. lipnja 2025. godine za grupu 3.

Naručitelj je u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda jednu od zaprimljenih ponuda ocijenio kao valjanu te Odlukom o odabiru Br. odluke: 9/2024-3, od 12. ožujka 2026. godine, u grupi 3. predmeta nabave odabrao ponudu gospodarskog subjekta Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb kao ekonomski najpovoljniju.

Na navedenu odluku o odabiru žalbu je 23. ožujka 2026. godine izjavio ponuditelj A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava razlog zbog kojega je naručitelj odbio njegovu ponudu, valjanost ponude odabranog ponuditelja te predlaže poništiti odluku o odabiru.

Prije upuštanja u odluku o glavnoj stvari, utvrđuju se postupovne pretpostavke za izjavljivanje žalbe koje moraju biti ispunjene na strani žalitelja, a među kojima je i pretpostavka postojanje pravnog interesa.

U postupku utvrđivanja postojanja postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe na strani žalitelja utvrđene su sljedeće činjenice.

Uvidom u sadržaj zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i odluku o odabiru za grupu 3. utvrđeno je da je naručitelj žaliteljevu ponudu odbio kao nepravilnu i neprikladnu, uz obrazloženje da ponuda nije sukladna dokumentaciji o nabavi te da nije relevantna za

ugovor o javnoj nabavi, jer bez značajnih izmjena ne može zadovoljiti potrebe i zahtjeve naručitelja propisane dokumentacijom o nabavi. Zapisnik i odluka o odabiru dalje sadrže sljedeće naručiteljevo obrazloženje:

„Presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS) od 23. veljače 2026. godine, Poslovni broj: Us II-10/2026-12 utvrđeno je da je ponuditelj A1 Hrvatska d.o.o. odgovarajući na zahtjev naručitelja temeljem članka 293. ZJN 2016, izmijenio svoju ponudu na način da je izmijenio software uređaja MF971314 GCAt 6 MiFi, a što je rezultiralo promjenom prvobitno ponuđenog uređaja u dijelu dokumentacijom o nabavi propisane funkcionalnosti „(aktivno u radu) više ili jednako 8 sati“.

U obrazloženju presude VUS navodi: "Navedenu ocjenu tuženika ovaj Sud ne prihvaća. Naime, izjava ZTE Austrija GmbH iz koje proizlazi da model uređaja odabranog ponuditelja - MF971314 GCAt 6 MiFi istog proizvođača ZTI ispunjava zahtijevanu funkcionalnost "podrška za radna bateriji (aktivno u radu) više ili jednako 8 sati" dana je za model uređaja kojem je tijekom trećeg pregleda ponuda odabrani ponuditelj promijenio software. Promjena softwarea prema dostavljenim podacima rezultirala je dužim radom baterije predmetnog uređaja, odnosno nakon promjene softwarea ponuđeni model uređaja ispunjava zahtijevanu funkcionalnost. Iako dokumentacija o nabavi nije propisivala obvezu dostave posebnih dokaza o softwareu, niti je software definirala kao tehničku specifikaciju, promjena softwarea predmetnog uređaja rezultirala je promjenom funkcionalnosti koju je naručitelj zahtijevao dokumentacijom o nabavi.

Navedena poboljšica, kako ju nazivaju naručitelj i tuženik, odnosno izmjena softwarea ponuđenog uređaja ne može se smatrati pojašnjenjem u smislu naprijed navedene odredbe članka 293. Zakona o javnoj nabavi. Kako se izjava ZTE Austrija GmbH odnosi na model uređaja sa izmijenjenim, odnosno poboljšanim softwareom to ova izjava nije relevantna u postupku pojašnjavanja ponude odabranog ponuditelja jer se ne odnosi na uređaj koji je predmet njegove ponude."

Naručitelj je tijekom trećeg pregleda i ocjene ponuda koristio predmetni članak kako bi se utvrdilo ispunjava li ponuđeni uređaj funkcionalnost traženu dokumentacijom o nabavi. Člankom 293. stavkom 2. ZJN 2016 propisano je da postupanje sukladno predmetnom članku ne smije dovesti do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude ili ponuđenom predmetom nabave, a VUS je u gore navedenoj presudi istaknuo da je „...neprijeporno utvrđeno da je ponuda mijenjana, odnosno da je software ponuđenog uređaja promijenjen, što je utjecalo na traženu funkcionalnost, odnosno trajanje baterije.“

Slijedom svega navedenog, temeljem članka 295. stavka 1. ZJN 2016, a u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom 12. i 15. ZJN 2016, ponuda ponuditelja A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb odbija se kao nepravilna i neprikladna.“

Prema članku 401. stavku 1. ZJN 2016, pravo na žalbu (aktivnu legitimaciju) ima svaki gospodarski subjekt koji (i) ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi/okvirnog sporazuma/dinamičkog sustava nabave/projektnog natječaja, te koji je (ii) pretrpio ili bi mogao pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja subjektivnih prava. Navedene pretpostavke su kumulativne, pa izostanak bilo koje od njih isključuje pravo na meritornu raspravu o žalbenim navodima.

Pri tome, mora postojati konkretna i realna mogućnost da bi, u slučaju uspjeha žalbe, žalitelj mogao ostvariti povoljniji pravni položaj u konkretnom postupku nabave, odnosno da bi mogao doći u poziciju za sklapanje konkretnog ugovora o javnoj nabavi. Isto tako, mora postojati mogućnost da bi žalitelju mogla nastati šteta koja je posljedica kršenja njegovih subjektivnih prava, koja prava žalbom želi zaštititi. Teret tvrdnje i dokazivanja postojanja postupovnih pretpostavki, pa tako i postojanja prava na žalbu, je na žalitelju, sukladno odredbi članka 403. stavak 2. ZJN 2016. Žalbeni postupak služi zaštititi subjektivnih prava

onih gospodarskih subjekata koji su realno konkurentni za ugovor, a ne apstraktnoj kontroli zakonitosti, bez utjecaja na pravni položaj žalitelja. U tom smislu, nedostatak pravnog interesa postoji osobito u situacijama kada žalitelj, zbog vlastitog statusa u postupku, ne može ostvariti povoljniji ishod ni u slučaju usvajanja žalbe.

Uvidom u predmetnu žalbu gospodarskog subjekta A1 Hrvatska d.o.o., Zagreb utvrđeno je da žalitelj, osporavajući razlog zbog kojega je naručitelj odbio njegovu ponudu, u bitnom ističe da se puko prepisivanje dijelova Presude Visokog upravnog suda RH u sadržaj zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i odluke o odabiru ne može smatrati valjanim niti ustavnopravno prihvatljivim obrazloženjem odbijanja ponude u konkretnom slučaju. Žalitelj ujedno osporava valjanost ponude odabranog ponuditelja, kao odlučno navodeći da ponuđena oprema ne udovoljava svim, dokumentacijom o nabavi, traženim minimalnim tehničkim karakteristikama.

Ovdje je potrebno istaknuti da se pravni interes žalitelja za izjavljivanje žalbe ne procjenjuje u odnosu na eventualni budući postupak javne nabave, već u odnosu na predmetni konkretni postupak nabave, tako da žalitelj treba dokazati da ima pravni interes za dobivanje predmetnog ugovora o javnoj nabavi. Međutim, budući da je pravomoćnom presudom Visokog upravnog suda RH ocijenjeno da je žalitelj prethodno, u postupku pregleda i ocjene ponuda koji je prethodio donošenju Odluke o odabiru za grupu 3. Br. odluke: 9/2024-3, od 17. lipnja 2025. godine, nedvojbeno nedopušteno izmijenio svoju ponudu, žaliteljeva ponuda ne može biti odabrana ni u slučaju osnovanosti predmetne žalbe te zbog toga žalitelj nikako ne bi mogao pretrpjeti štetu zbog kršenja subjektivnih prava.

Dakle, sve i da uspije u žalbenom postupku dokazati da odabrana ponuda nije bila zakonito pregledana i ocijenjena, u konkretnom postupku javne nabave žaliteljeva ponuda ne bi mogla biti odabrana, jer je pravomoćnom presudom Visokog upravnog suda RH ocijenjeno da je prethodno nedopušteno izmijenio svoju ponudu nakon roka za njenu dostavu, a naručitelj nakon toga ispravno postupio kada je, pridržavajući se presude Suda, ponudu žalitelja odbio. Ovdje valja napomenuti da je predmetna sporna karakteristika ponuđenog uređaja u ponudi žalitelja bila predmetom kontrole ovog tijela u prethodnim žalbenim postupcima, u kojima je ocjenjivana zakonitost odluke naručitelja u pogledu sporne karakteristike kao i ponude žalitelja, nakon kojih je konačno Visoki upravni sud ocijenio da ponuda žalitelja de facto, bez nedopuštene izmjene ponuđenog softwera, nije sukladna propisanoj tehničkoj specifikaciji.

Stoga ne postoji individualna šteta koju bi žalitelj pretrpio ili mogao pretrpjeti zbog navodnog kršenja njegovih subjektivnih prava, pa iz navedenog razloga nema ni pravo na žalbu radi zaštite tih istih subjektivnih prava. Ispravnost navedenog pravnog shvaćanja potvrdio je i Sud Europske unije u svojoj odluci C-787/21 od 17. svibnja 2022. te Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi, poslovni broj: UsII-112/22 od 8. srpnja 2022.

Slijedom navedenog, budući da na strani žalitelja nisu kumulativno ispunjene pretpostavke iz članka 401. stavka 1. ZJN 2016 (pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi i moguća šteta od navodnog kršenja subjektivnih prava), na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 2. ZJN 2016, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga 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 Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske

neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.

ZAMJENICA PREDsjedNICE

Danijela Antolković

