



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

**KLASA: UP/II-034-02/25-01/763
URBROJ: 354-02/12-26-8
Zagreb, 8. svibnja 2026.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice te Marijane Gortan Krnić i Olge Majdak Huljev članica, povodom žalbe žalitelja SPAN d.d., Zagreb, OIB: 19680551758, na odluku o odabiru za grupu 7. u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2025/S F02-0010726, predmet nabave: zajednička nabava licenci za korištenje softverskih proizvoda i usluga (po grupama), naručitelja Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, OIB: 02958272670, 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. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22; dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi

R J E Š E N J E

1. Žalba žalitelja SPAN d.d., Zagreb, odbija se kao neosnovana.
2. Zahtjev žalitelja SPAN d.d., Zagreb za naknadom troškova žalbenog postupka, odbija se.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje, Zagreb, objavio je 17. rujna 2025. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim gospodarskim subjektom na dvije godine, broj objave: 2025/S F02-0010726, predmet nabave: zajednička nabava licenci za korištenje softverskih proizvoda i usluga (po grupama). Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda s relativnim ponderima: cijena – 90% i rok isporuke – 10%.

U predmetnom postupku javne nabave u grupi 7. dostavljene su tri (3) ponude, a naručitelj je dvije (2) ponude ocijenio valjanima te je dana 3. prosinca 2025. godine donio Odluku o odabiru KLASA: 650-01/25-01/51, URBROJ: 338-01-05-08-25-175 kojom je u grupi 7. odabrao ponudu ponuditelja Business Computer Systems d.o.o., Bjelovar. Odluka o odabiru objavljena je u EOJN RH dana 12. prosinca 2025. godine.

Nezadovoljan predmetnom odlukom o odabiru urednu žalbu je dana 22. prosinca 2025. godine izjavio ponuditelj SPAN d.d., Zagreb.

Žalitelj u žalbi u bitnome osporava valjanost ponude odabranog ponuditelja, žalbenim zahtjevom predlaže poništenje odluke o odabiru za grupu 7. i traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 4.455,16 eura.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome osporava žalbene navode žalitelja i predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj nije dostavio očitovanje na žalbene navode žalitelja.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izveden je dokaz pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, ponude odabranog ponuditelja u grupi 7., zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda za grupu 7., odluke o odabiru za grupu 7. te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da ponuda odabranog ponuditelja ne zadovoljava tehničke specifikacije propisane Dokumentacijom o nabavi. Naime, navodi da je naručitelj Dokumentacijom o nabavi (dalje: DON), točnije Prijedlogom okvirnog sporazuma propisao sljedeće: a) članak 5., stavak 5. „Zdravstvenoj ustanovi/korisniku mora se omogućiti nesmetani pristup putem interneta web stranici (URL) s koje može samostalno preuzeti ugovorenu i naručenu licencu na siguran i dokaziv način uz istovremeno preuzimanje ključeva za prijavu (autorizaciju), pokretanje (aktiviranje) i/ili upis (registraciju) preuzimanja, instalaciju ili početak korištenja licence.“; b) članak 6. „Isporučitelj obvezan dostaviti dokaz/potvrdu zdravstvenim ustanovama/korisnicima o stečenom pravu proizvođača za navedenu licencu u traženoj količini (podrazumijeva korištenje posljednje komercijalno dostupne verzije softverskih proizvoda i podršku prema proizvođačevim uvjetima).“; c) članak 5. stavak 3. izričito propisuje zahtjev za razdoblje prava korištenja licenci u trajanju od 24 mjeseca, odnosno 12 mjeseci po sklopljenom pojedinačnom ugovoru krajnjih korisnika.

Nastavno na navedeno, ističe žalitelj, naručitelj je od ponuditelja zatražio i potpis obrasca 1.5 Izjave o ponuđenom softveru kojom ponuditelj tvrdi da „će osigurati softver sa svim potrebnim pravnim naslovima koji omogućuju Naručitelju upotrebu softvera, uključujući dokumente koji daju pravo korištenja softvera u skladu s uvjetima ugovora, na način koji je u skladu s općenito primjenjivim zakonom i s uvjetima i odredbama koje predlaže ili preporučuje proizvođač softvera.“.

Iz formulacije navedenog zahtjeva „dokaz o stečenom pravu proizvođača“, nastavlja žalitelj, proizlazi da naručitelj traži stečeno pravo na predmetnim licencama, a ne na bilo koji način ograničenu licencu za potrebe krajnjih korisnika.

Žalitelj smatra da je ponuda odabranog ponuditelja nepravilna, odnosno da ista ne udovoljava traženoj tehničkoj specifikaciji u dijelu u kojem se traži samostalno, preneseno pravo korištenja softvera, tj. licenci, a koje bi Naručitelju omogućilo njegovu upotrebu, sve u skladu s uvjetima iz DON-a.

Žalitelj, u svezi s navedenim, ističe da iz popunjenog Troškovnika odabranog ponuditelja proizlazi neuobičajena struktura jediničnih cijena. Naime, za većinu krajnjih korisnika, neovisno o njihovoj veličini ili broju traženih licenci, odabrani ponuditelj ponudio je istu jediničnu cijenu od 30,20 EUR po licenci za radne stanice (SentinelOne Complete) te

62,00 EUR po licenci za servere, što predstavlja cjenovni obrazac koji nije sukladan komercijalnoj politici proizvođača softvera SentinelOne za licence koje su tražene DON-om.

Istodobno, za krajnjeg korisnika KB Dubrava ponuđene su različite jedinične cijene u odnosu na ostale korisnike.

Prema službenim navodima proizvođača SentinelOne, nastavlja žalitelj, isti nudi dva modela licenciranja, Reseller model i MSSP model:

i) Reseller model podrazumijeva da krajnji korisnik putem ovlaštenog prodavatelja nabavlja licence, pri čemu SentinelOne izravno dodjeljuje te licence krajnjem korisniku. Krajnji korisnik time postaje nositelj licenci, omogućen mu je izravan pristup upravljanju navedenim licencama, pravima korištenja, nadogradnjama funkcionalnosti te proizvođačkoj podršci. Ovim modelom krajnji korisnik stječe izravnu licencu proizvođača. Reseller model licenciranja predviđen kao standardizirani ciklički model, koji se može ugovoriti isključivo na unaprijed definirana vremenska razdoblja, najčešće u trajanju od 12, 24 mjeseca ili dulje, sukladno komercijalnim pravilima proizvođača. Jedinične cijene u ovom modelu licenciranja formiraju se na način da veći korisnici, kao i oni s većim brojem traženih licenci dobivaju niže jedinične cijene, a manji korisnici više jedinične cijene.

ii) MSSP model podrazumijeva da se licence daju isključivo ovlaštenom pružatelju upravljanih sigurnosnih usluga (MSSP), koji ujedno i ostaje jedini ovlašteni nositelj licenci. Krajnji korisnik u tom slučaju ne stječe izravnu licencu proizvođača, nema administrativna prava niti izravnu kontrolu nad licencama, već pristup platformi u cijelosti administrira i kontrolira MSSP u okviru pružanja upravljane usluge. Kada postojeći korisnici softvera prijeđu s Reseller modela na MSSP model postojeće se licence i administrativna prava gube te kreiraju nova pristupom sustavu koji je pod potpunom kontrolom MSSP-a. MSSP model licenciranja omogućuje ugovaranje prava korištenja na varijabilna i proizvoljna vremenska razdoblja, primjerice na 3, 7 ili drugi broj mjeseci, bez unaprijed zajamčene i standardizirane dinamike trajanja ugovornog odnosa. Posljedično, u okviru MSSP modela krajnji korisnik sve do trenutka sklapanja ugovora nema izvjesnost glede točnog početka i završetka razdoblja na koje se licence ugovaraju. Jedinične cijene u ovom modelu licenciranja ne ovise o veličini korisnika već su jedinstvene za sve.

Navedeni modeli su koncepcijski, pravno i cjenovno različiti, namijenjeni različitim načinima isporuke usluge. Iz troškovnika odabranog ponuditelja, nastavlja dalje žalitelj, jasno proizlazi da je odabrani ponuditelj dostavio ponudu temeljenu na MSSP modelu koji ne može i ne zadovoljava potrebe naručitelja koje je raspisao u DON-u u odnosu na samostalno, stečeno i vremenski uređeno pravo korištenja traženog softvera.

U odnosu na krajnjeg korisnika KB Dubrava, navodi žalitelj, odabrani ponuditelj je primijenio hibridni pristup, kombinirajući Reseller i MSSP model licenciranja. KB Dubrava već je postojeći korisnik Reseller modela te je jedini način zadržavanja postojećeg korisničkog okruženja i administrativnih prava upravo zadržavanje tog modela licenciranja. Navedeno ujedno objašnjava razliku u jediničnim cijenama primijenjenima za KB Dubrava u odnosu na ostale krajnje korisnike, pri čemu je KB Dubrava, kao postojeći Reseller korisnik, dobila odgovarajuće komercijalne uvjete i potvrdu o narudžbi za svoje licence.

Kao prilog svojih tvrdnji, žalitelj navodi da je postavio dodatni upit proizvođaču SentinelOne vezan uz pojašnjenje oko odabira ispravnog licenčnog modela za predmetnu nabavu te pojašnjenje oko modela koji je ponudio odabrani ponuditelj, koji dokument dostavlja uz žalbu, ističući da SentinelOne eksplicitno navodi da mu je poznato da je odabrani ponuditelj predao ponudu koja ne nudi traženi model licenciranja, odnosno da u

odnosu na KB Dubrava nudi hibridni model te da je time ponudio rješenje koje ne udovoljava zahtjevima propisanim DON-om.

Takav nejedinstven i nekonzistentan pristup unutar iste ponude, nastavlja žalitelj, predstavlja bitno odstupanje od zahtjeva DON-a. Naime, DON-om nije predviđena mogućnost primjene različitih modela licenciranja za pojedine krajnje korisnike, već je za cijelu Grupu 7 – SentinelOne propisan jedinstveni model isporuke i licenciranja.

Naručitelj je DON-om, ističe žalitelj, definirao nabavu licenci za korištenje softverskih proizvoda i stečeno pravo proizvođača za navedenu licencu. Jedini licenčni model koji udovoljava traženom je Reseller Model gdje putem ponuditelja naručitelj kupuje licence sa svim definiranim pravima na iste.

Odabrani ponuditelj, nastavlja žalitelj, ponudio je licence kroz kombinirani model (Reseller Model & MSSP Model) što nije u skladu s traženim u DON-u. U MSSP modelu kojeg je ponudio Odabrani ponuditelj nositelj licenci je odabrani ponuditelj, a ne naručitelj kako je traženo. U MSSP modelu Naručitelj nema administrativna prava niti izravnu kontrolu nad upravljanjem licenci te postaje samo zakupac licenci na određeni period, a ne njihov vlasnik kako je traženo DON-om. Isto je Naručitelj bio dužan utvrditi prilikom pregleda i ocjene ponuda, a nije.

Žalitelj ističe da je člankom 280. stavkom 4. ZJN 2016 propisano da se pri izradi ponude ponuditelj mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi. Očito je kako se odabrani ponuditelj nije pridržavao zahtjeva iz DON-a, zbog čega njegova ponuda nije usklađena s uvjetima i zahtjevima postavljenim u DON-u u odnosu na sve stavke predmeta nabave te je kao takva nepravilna.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je dokumentacijom o nabavi propisao obvezu Isporučitelja da dostavi dokaz/potvrdu o stečenom pravu proizvođača za korištenje licence u traženoj količini uz trajanje prava korištenja licenci u propisanom razdoblju. Zahtijevano je isključivo da krajnjim korisnicima bude osigurano pravo korištenja licenci u traženom trajanju, uz mogućnost zakonitog korištenja softvera, pristupa licenci i proizvođačkoj podršci. Interni komercijalni modeli proizvođača softvera i odnosi između proizvođača, distributera ponuditelja, ističe naručitelj, nisu predmet dokumentacije o nabavi niti su kriterij zakonitosti ponude sve dok je ispunjen rezultat koji je dokumentacijom o nabavi propisan.

Žalbeni navodi koji se odnose na „neuobičajenu strukturu jediničnih cijena“ odabranog ponuditelja, ističe naručitelj, također su pravno irelevantni jer dokumentacijom o nabavi nije propisan način formiranja jediničnih cijena po krajnjim korisnicima. Različita ili jednaka jedinična cijena za različite korisnike nije zabranjena niti predstavlja povredu dokumentacije o nabavi te naručitelj nije ovlašten niti dužan ocjenjivati ponudu u odnosu na internu komercijalnu politiku proizvođača.

Vezano uz navode žalitelja u odnosu na KB Dubrava i navodni hibridni pristup, naručitelj ističe da dokumentacijom o nabavi nije zabranjena prilagodba isporuke licenci postojećem okruženju pojedinog krajnjeg korisnika niti je propisana obveza identičnog tehničkog načina implementacije za sve krajnje korisnike, već jedinstveni predmet nabave i uvjeti korištenja. Činjenica da pojedini krajnji korisnik ima postojeće okruženje ne znači odstupanje od dokumentacije o nabavi, smatra naručitelj, već predstavlja tehničku okolnost koja ne utječe na zakonitost ponude.

Dokumenti i korespondencija na koje se žalitelj poziva, zaključuje naručitelj, predstavljaju tumačenja i stavove trećih osoba, pojašnjenja komercijalnih odnosa

proizvođača, ali isti ne dokazuju da je ponuda odabranog ponuditelja u suprotnosti s dokumentacijom o nabavi.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome ističe da je naručitelj postavio jasne tehničke zahtjeve koji moraju biti zadovoljeni od strane ponuditelja. Navedeni tehnički zahtjevi, smatra žalitelj, nedvojbeno upućuju na točno određeni model licenciranja proizvođača SentinelOne koji jedini odgovara i može odgovarati postavljenim zahtjevima u DON-u, a to je tzv. Reseller model. Reseller model, za razliku od drugog modela istog proizvođača (MSSP model) jedini omogućava stjecanje prava korištenja licenci u opsegu i na način opisan DON-om. Navedeno, ističe žalitelj, ne predstavlja subjektivno, paušalno niti proizvoljno tumačenje žalitelja, već u više navrata i nedvosmisleno potvrđeno od strane samog proizvođača službenim dopisom i pisanom komunikacijom.

Također, prema žalitelju predmet spora nije tehnička implementacija, već model licenciranja, odnosno pravna priroda prava koja krajnji korisnici stječu nad predmetnim licencama, a što ujedno predstavlja bitan element predmeta nabave. Upravo postojanje jedinstvenog predmeta nabave i uvjeta korištenja kako navodi naručitelj, prema žalitelju isključuje mogućnost primjene različitih modela licenciranja unutar iste grupe nabave, budući da DON ne predviđa, niti dopušta, da se predmet nabave isporuči kao hibridni model licenciranja (kombinirajući Reseller i MSSP model). Slijedom navedenog, zaključuje žalitelj, pogrešan je i neosnovan navod naručitelja da se u konkretnom slučaju radi tek o tehničkoj okolnosti bez utjecaja na zakonitost ponude. U konkretnom slučaju radi se o primjeni bitno različitih modela licenciranja koji izravno utječu na sadržaj predmeta nabave, prava krajnjih korisnika i mogućnost usporedbe ponuda, čime je naručitelj pogrešno proveo postupak ocjene ponude sukladno tehničkim zahtjevima propisanih DON-om te povredu odredbi članka 3. točke 12., članka 290. stavak 1., te članka 293. stavak 1. i 2. ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je u dokumentaciji o nabavi, Dio I, Opći podaci o postupku nabave, u točki 3. - Podaci o predmetu nabave, propisano: „Predmet zajedničke nabave su licence za korištenje softverskih proizvoda i usluga za potrebe 33 zdravstvenih ustanova u Republici Hrvatskoj“.

Nadalje, u točki 3.7. - Opis predmeta nabave - Grupa 7.: SentinelOne, točka 3.7.4. - Mjesto izvršenja, kao i u članku 5. Prijedloga okvirnog sporazuma, propisano je: „Glavno mjesto izvršenja: Mjesto isporuke licenci su zdravstvene ustanove na području Republike Hrvatske. Isporučitelj je obavezan predmet nabave isporučivati na adrese zdravstvenih ustanova/korisnika sukladno popisu iz ove Dokumentacije o nabavi u roku od maksimalno 30 dana od dana sklopljenog ugovora. Sklapanjem pojedinačnih ugovora sa zdravstvenim ustanovama/korisnicima definirat će se početak razdoblja korištenja licenci. Razdoblje prava korištenja licenci je 24 mjeseca, odnosno 12 mjeseci po sklopljenom pojedinačnom ugovoru zdravstvenih ustanova/korisnika i potpisanog Primopredajnog zapisnika (ukoliko nije trajna licenca). Isporučitelj je dužan omogućiti preuzimanje licenci putem interneta. U iznimnim slučajevima nemogućnost preuzimanja licenci putem interneta zdravstvenoj ustanovi/korisniku se mora omogućiti da licencu preuzme na mediju. Zdravstvenoj ustanovi/korisniku mora se omogućiti nesmetani pristup putem interneta web stranici (URL) s koje može samostalno preuzeti ugovorenu i naručenu licencu na siguran i dokaziv način uz istovremeno preuzimanje ključeva za prijavu (autorizaciju), pokretanje (aktiviranje) i/ili upis (registraciju) preuzimanja, instalaciju ili početak korištenja licence. Nakon isporuke potrebno je potpisati Primopredajni zapisnik koji je osnova za plaćanje.“

Nadalje, člankom 6. Prijedloga Okvirnog sporazuma propisano je: „VI. Ostali uvjeti provedbe okvirnog sporazuma - Isporučitelj je obavezan dostaviti dokaz/potvrdu zdravstvenim ustanovama/korisnicima o stečenom pravu proizvođača za navedenu licencu

u traženoj količini (podrazumijeva korištenje posljednje komercijalno dostupne verzije softverskih produkata i podršku prema proizvođačevim uvjetima). Razdoblje prava korištenja licenci je 12 mjeseci od potpisanog Primopredajnog zapisnika.“.

Sastavni dio dokumentacije o nabavi je i obrazac 1.5. - Obrazac Izjave o ponuđenom softveru, sljedećeg sadržaja: „Ponuditelj izjavljuje i jamči da ponuđeni softver ne sadrži fizičke i pravne nedostatke te da potječe iz legalnog distribucijskog kanala na području Europske unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske. Ponuditelj će osigurati softver sa svim potrebnim pravnim naslovima koji omogućuju Naručitelju upotrebu softvera, uključujući dokumente koji daju pravo korištenja softvera u skladu s uvjetima ugovora, na način koji je u skladu s općenito primjenjivim zakonom i s uvjetima i odredbama koje predlaže ili preporučuje proizvođač softvera.“.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja, utvrđeno je da je priložio spomenutu Izjavu o ponuđenom softveru na Obrascu 1.5., ovjerenu potpisom i pečatom ponuditelja.

Sukladno prethodno iznesenim žalbenim navodima, kao i očitovanju žalitelja na naručiteljev odgovor na žalbu, proizlazi da žalitelj u žalbi ističe da iz formulacije zahtjeva „dokaz o stečenom pravu proizvođača“, traženog člankom 6. Prijedloga okvirnog sporazuma, proizlazi da naručitelj traži stečeno pravo na predmetnim licencama, a ne na bilo koji način ograničenu licencu za potrebe krajnjih korisnika, kao i da se traži samostalno, preneseno pravo korištenja softvera, tj. licenci, a koje bi naručitelju omogućilo njegovu upotrebu, sve u skladu s uvjetima iz dokumentacije o nabavi. Žalitelj također u žalbi ističe da dokumentacijom o nabavi nije predviđena mogućnost primjene različitih modela licenciranja za pojedine krajnje korisnike, već da je za cijelu Grupu 7 – SentinelOne propisan jedinstveni model isporuke i licenciranja. Osim navedenog, razvidno je da žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu navodi da Reseller model, za razliku od drugog modela istog proizvođača (MSSP model) jedini omogućava stjecanje prava korištenja licenci u opsegu i na način opisan DON-om.

U odnosu na formulaciju „stečeno pravo proizvođača“ predviđenu člankom 6. Prijedloga Okvirnog sporazuma razvidno je da se odnosi na fazu izvršenja ugovora, a ne na fazu predaje ponude. Naime, riječ je o obvezi isporučitelja, a ne ponuditelja – „*Isporučitelj* je obvezan dostaviti dokaz/potvrdu zdravstvenim ustanovama/korisnicima o stečenom pravu proizvođača za navedenu licencu u traženoj količini (podrazumijeva korištenje posljednje komercijalno dostupne verzije softverskih produkata i podršku prema proizvođačevim uvjetima)“.

Nadalje, naručitelj u odgovoru na žalbu, među ostalim, navodi: „Naručitelj je Dokumentacijom o nabavi propisao obvezu Isporučitelja da dostavi dokaz/potvrdu o stečenom pravu proizvođača za korištenje licence u traženoj količini uz trajanje prava korištenja licenci u propisanom razdoblju. Zahtijevano je isključivo da krajnjim korisnicima bude osigurano pravo korištenja licenci u traženom trajanju, uz mogućnost zakonitog korištenja softvera, pristupa licenci i proizvođačkoj podršci. Interni komercijalni modeli proizvođača softvera i odnosi između proizvođača, distributera ponuditelja nisu predmet Dokumentacije o nabavi niti su kriterij zakonitosti ponude sve dok je ispunjen rezultat koji je Dokumentacijom o nabavi propisan.“.

Iz prethodno citiranih odredaba dokumentacije o nabavi, kao i iz odgovora naručitelja na žalbu, proizlazi da dokumentacijom o nabavi nije predviđen niti propisan bilo koji model licenciranja, niti dokumentacija o nabavi ukazuje na primjenu bilo kojeg od dva modela koja žalitelj u žalbi navodi: Reseller model, odnosno MSSP model. Žalitelj u žalbi i u očitovanju

na naručiteljev odgovor na žalbu navodi da je iz odredaba dokumentacije o nabavi jasno da se traži isključivo Reseller model licenciranja, kao i da je isključena mogućnost kombinacije dvaju modela – Reseller i MSSP. Žalitelj, naime tvrdi da Reseller model, za razliku od MSSP modela jedini omogućava stjecanje prava korištenja licenci u opsegu i na način opisan dokumentacijom o nabavi.

Prema odredbi članka 403. stavka 2. ZJN 2016, žalitelj je u obvezi dokazati povrede postupka ili materijalnog prava istaknute u žalbi.

Prema ocjeni žalbenog tijela, žalitelj nije dokazao povrede postupka i/ili materijalnog prava koje ističe u žalbi. Naime, žalitelj nije dokazao da je naručitelj u dokumentaciji o nabavi zahtijevao ili uputio na točno određeni model licenciranja, niti je žalitelj naveo iz kojih točno odredaba dokumentacije o nabavi proizlazi da bi se u konkretnom slučaju tražio isključivo Reseller model. I sam žalitelj navodi da se traži samostalno, preneseno pravo korištenja softvera, tj. licenci, a koje bi naručitelju omogućilo njegovu upotrebu, međutim, iz navedenog ne proizlazi da se radi isključivo o jednom modelu korištenja/upotrebe softvera, odnosno da je naručitelj zahtijevao bilo koji model licenciranja. Naručitelj je, kako je navedeno u prethodnom dijelu rješenja, kao uvjet propisao: „Zdravstvenoj ustanovi/korisniku mora se omogućiti nesmetani pristup putem interneta web stranici (URL) s koje može samostalno preuzeti ugovorenu i naručenu licencu na siguran i dokaziv način uz istovremeno preuzimanje ključeva za prijavu (autorizaciju), pokretanje (aktiviranje) i/ili upis (registraciju) preuzimanja, instalaciju ili početak korištenja licence.“. Ponuditelji su u obvezi bili u ponudi dostaviti ispunjenu i potpisanu Izjavu o ponuđenom softveru na Obrascu 1.5., koju je odabrani ponuditelj dostavio te kojom je izjavio da će osigurati softver sa svim potrebnim pravnim naslovima koji naručitelju omogućuju upotrebu softvera u skladu s uvjetima ugovora, na način koji je u skladu s uvjetima i odredbama koje predlaže ili preporučuje proizvođač softvera. Iz navedene formulacije ne proizlazi dakle da se upućuje na bilo koji model licenciranja, ili da je riječ isključivo o Reseller modelu, nego ponuditelj preuzima obvezu isporuke softvera kojom isporukom će naručitelju biti omogućena upotreba/korištenje istog, na način da se naručitelju omogući nesmetani pristup putem interneta web stranici (URL) s koje može samostalno preuzeti ugovorenu i naručenu licencu na siguran i dokaziv način uz istovremeno preuzimanje ključeva za prijavu (autorizaciju), pokretanje (aktiviranje) i/ili upis (registraciju) preuzimanja, instalaciju ili početak korištenja licence.

Tvrđnje istaknute u žalbi žalitelj ne dokazuje niti dokazom dostavljenim uz žalbu – dokumentom „Pojašnjenje u vezi s partnerskim modelom i strukturom licenciranja društva SentinelOne“ od 4. studenog 2025. godine, u kojem predstavnik proizvođača SentinelOne pojašnjava razliku između dva modela – Reseller i MSSP modela, navodeći, među ostalim: „Model prodavatelja (Reseller Model): U okviru ovog modela, korisnik kupuje rješenje SentinelOne i pripadajuće licence putem prodavatelja. Sva financijska pitanja, uključujući izdavanje računa i plaćanja, uređuju se izravno s prodavateljem. Međutim, licence dodjeljuje SentinelOne izravno korisniku. Korisnik time postaje nositelj licence te upravlja vlastitim zakupcem unutar upravljačke konzole SentinelOne, uz izravan pristup ugovorenim proizvodnim ovlaštenjima, ažuriranjima funkcionalnosti te korisničkoj podršci u skladu s Glavnim ugovorom o pretplati društva SentinelOne. Model pružatelja upravljanih sigurnosnih usluga (MSSP Model): U okviru MSSP modela, licence društva SentinelOne izdaju se odobrenom pružatelju upravljanih sigurnosnih usluga. MSSP je nositelj licencija te iste drži i administrira unutar vlastitog SentinelOne zakupca, pri čemu krajnjem korisniku pruža zaštitu i operativno upravljanje platformom u okviru upravljene usluge. U skladu s ovim aranžmanom, krajnji korisnik nema administrativna prava niti izravnu kontrolu nad upravljanjem licencama. Pristup platformi, konfiguracija sustava i administracija sigurnosnih politika uređuju se i provode od strane MSSP-a sukladno važećem ugovoru o pružanju

usluga te uspostavljenim postupcima upravljanja i nadzora. MSSP u okviru svoje upravljene usluge osigurava administraciju platforme, upravljanje sigurnosnim politikama te pružanje podrške prve razine. Kao nositelj licence, MSSP snosi odgovornost za operativno upravljanje platformom, provedbu sigurnosnih politika te upravljanje eskalacijama prema društvu SentinelOne, u skladu s pravima i ovlastima propisanim partnerskim programom.“.

Nastavno na prethodno navedeno, iz odredaba dokumentacije o nabavi ne proizlazi da naručitelj traži model licenciranja, nego propisuje uvjete koji zahtijevaju mogućnost pristupa, preuzimanja, pokretanja te instalaciju i korištenja softvera od strane naručitelja, a o čemu ponuditelji u ponudi prilažu Izjavu o ponuđenom softveru, koju Izjavu je odabrani ponuditelj u ponudi dostavio. Slijedom navedenog, žalbeni navod prema kojem je ponuda odabranog ponuditelja nesukladna uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi ocijenjen je neosnovanim.

U odnosu na strukturu jediničnih cijena u ponudi odabranog ponuditelja, naručitelj u odgovoru na žalbu navodi: „Dokumentacijom o nabavi nije propisan način formiranja jediničnih cijena po krajnjim korisnicima. Različita ili jednaka jedinična cijena za različite korisnike nije zabranjena niti predstavlja povredu Dokumentacije o nabavi te Naručitelj nije ovlašten niti dužan ocjenjivati Ponudu u odnosu na internu komercijalnu politiku proizvođača.“.

Navedenu argumentaciju naručitelja prihvaća i žalbeno tijelo, naime, žalitelj nije dokazao da je u postupku došlo do povrede postupka ili materijalnog prava od strane naručitelja ili odabranog ponuditelja, a s obzirom na način formiranja jediničnih cijena po krajnjim korisnicima. Također, žalitelj nije dokazao niti tvrdnju da način formiranja cijena u ponudi odabranog ponuditelja ukazuje na točno određeni model licenciranja, koji model kako je prethodno obrazloženo, naručitelj nije niti zahtijevao u dokumentaciji o nabavi.

Vezano uz navode žalitelja u odnosu na KB Dubrava i navodno ponuđeni hibridni pristup, odnosno kombiniranje modela licenciranja, naručitelj u odgovoru na žalbu navodi: „Dokumentacijom o nabavi nije zabranjena prilagodba isporuke licenci postojećem okruženju pojedinog krajnjeg korisnika niti je propisana obveza identičnog tehničkog načina implementacije za sve krajnje korisnike, već jedinstveni predmet nabave i uvjeti korištenja. Činjenica da pojedini krajnji korisnik ima postojeće okruženje ne znači odstupanje od Dokumentacije o nabavi, već predstavlja tehničku okolnost koja ne utječe na zakonitost Ponude.“

Navedenu argumentaciju naručitelja prihvaća i žalbeno tijelo, naime, kao što je prethodno navedeno, dokumentacijom o nabavi nije zadan određeni model licenciranja, nego su propisani uvjeti za isporuku softvera koji naručitelju omogućuju korištenje istoga, stoga žalitelj nije dokazao da ponuda odabranog ponuditelja odstupa od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi.

Nadalje, žalitelj navodi da naručitelj nije učinkovito ni u dovoljnoj mjeri provjerio točnost dostavljenih podataka u ponudi odabranog ponuditelja, točnije u njegovom Troškovniku, u dijelu koji se odnosi na jediničnu cijenu, a čime je došlo do nepravilne primjene kriterija za odabir ponude te povrede odredbi ZJN 2016 te je sukladno tome bio obvezan takvu ponudu odbiti kao nepravilnu.

Odredbom članka 3. stavak 1. točke 12. ZJN 2016, ukazuje žalitelj, propisano je da je nepravilna ponuda svaka ponuda koja nije sukladna dokumentaciji o nabavi, ili je primljena izvan roka za dostavu ponuda, ili postoje dokazi o tajnom sporazumu ili korupciji, ili nije rezultat tržišnog natjecanja, ili je naručitelj utvrdio da je izuzetno niska, ili ponuda ponuditelja koji nije prihvatio ispravak računске pogreške.

Odredbom članka 290. stavka 1. ZJN 2016 propisano je, navodi žalitelj, da nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik, dok prema odredbi članka 291. točka 4. javni naručitelj provodi pregled i ocjenu ponuda te provjerava i ispunjenje zahtjeva i uvjeta vezanih uz predmet nabave i tehničke specifikacije te ispunjenje ostalih zahtjeva, uvjeta i kriterija utvrđenih u obavijesti o nadmetanju te u dokumentaciji o nabavi, uzimajući u obzir, ako je primjenjivo, varijante ponude.

Žalitelj ističe da je naručitelj ponudu odabranog ponuditelja trebao pregledati sukladno gore citiranim odredbama članka ZJN 2016, u odnosu na tražene zahtjeve u DON-u. Da je naručitelj detaljno provjerio Troškovnik odabranog ponuditelja, utvrdio bi neujednačen i nekonzistentan pristup u određivanju jediničnih cijena, na što je žalitelj već ukazao u prvom žalbenom zahtjevu. Takav način ispunjavanja troškovnika morao je kod naručitelja pobuditi opravdanu sumnju u pravilnost, zbog čega je naručitelj u smislu prethodno navedenog bio dužan primijeniti institut pojašnjenja ponude sukladno članku 293. ZJN 2016.

Žalitelj također ukazuje na rješenje žalbenog tijela KLASA: UP/II-034-02/21-01/983, u kojem je navedeno: „Stoga je naručitelj bio obvezan pregledavati ponude u skladu sa zahtjevima i uvjetima iz dokumentacije o nabavi, u svezi s čim valja istaknuti da u postupku pregleda i ocjene ponude naručitelj nije iskoristio mogućnost razrješenja i provjere dostavljenog popisa izvršenih ugovora,..., a koju mogućnost je imao prema odredbama ZJN 2016, primjerice člancima 293. i 264. stavku 4 ZJN 2016, poštujući pritom ograničenja postupanja koja su postavljena tim člancima.“

Naime, žalitelj smatra da je naručitelj morao tražiti pojašnjenje troškovnika koji sadrži određene nesukladnosti, ali vodeći računa da time ne dođe do izmjene opisa ili količina stavki, niti do izmjena vezanih uz cijenu stavki, cijene ponude te količine predmeta nabave kako je i utvrdio DKOM u svom rješenju KLASA: UP/II-034-02/18-01/546, a što naručitelj nije učinio.

S obzirom na to da bi se provođenjem navedenog postupka pojašnjenja utvrdilo da je odabrani ponuditelj ponudio pogrešan način licenciranja, u potpunosti suprotan zahtjevima iz DON-a, žalitelj ističe da je riječ o nedostatku koji se, sukladno članku 293. ZJN 2016 smatra neotklonjivim, budući da bi njegovo ispravljanje predstavljalo nedopuštenu izmjenu ponude čime bi došlo do pogodovanja odabranom ponuditelju čija ponuda u trenutku predaje nije ispunjavala tražene zahtjeve te bi potencijalno moglo dovesti do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude.

Slijedom svega iznesenog, žalitelj zaključuje da je evidentno da je naručitelj propustio izvršiti svoju zakonsku obvezu pregleda i ocjene ponuda, unatoč očitim nepravilnostima u ponudi odabranog ponuditelja. Neujednačen i nekonzistentan način formiranja jediničnih cijena, kao i pogrešan način licenciranja suprotan DON-u, morali su kod svakog razumnog naručitelja pobuditi opravdanu sumnju u pravilnost takve ponude. Da je naručitelj postupio sukladno članku 293. ZJN 2016, nedvojbeno bi utvrdio postojanje neotklonjivog nedostatka koji ponudu čini neprihvatljivom, zbog čega je istu bio obvezan isključiti iz postupka nabave. Propuštanjem takvog postupanja naručitelj je povrijedio odredbe ZJN 2016 te donio nezakonitu odluku.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da je prilikom pregleda i ocjene ponuda uzeo u obzir sve podatke iz dostavljenih ponuda, uključujući troškovnik odabranog ponuditelja. Sukladno članku 293. ZJN 2016 institut pojašnjenja ponude primjenjuje se kada

su informacije nepotpune ili pogrešne ili kada nedostaju određeni dokumenti, ali takvo postupanje ne smije dovesti do pregovaranja o kriteriju odabira ponude ili ponuđenim predmetom nabave. U predmetnoj ponudi, ukazuje naručitelj, razlike u prikazu jediničnih cijena nisu predstavljale nedostatak koji bi bio neotklonjiv u smislu ZJN 2016 niti su utjecale na osnovne uvjete nabave ili kriterije za odabir ponude.

U odnosu na praksu DKOM-a na koju se žalitelj poziva u rješenjima navedenim u drugom žalbenom navodu, naručitelj napominje da se ona primjenjuju u kontekstu konkretnih okolnosti pojedinog postupka. Naručitelj je u fazi pregleda i ocjene ponuda postupio sukladno odredbama ZJN 2016 i uz poštivanje načela transparentnosti i jednakog tretmana ponuditelja te je pravilno ocijenio da ponuda odabranog ponuditelja ispunjava tražene uvjete.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome navodi da u konkretnom slučaju neuobičajena i neujednačena struktura jediničnih cijena unutar iste grupe nabave, osobito razlika u cijenama za krajnjeg korisnika KB Dubrava u odnosu na ostale krajnje korisnike, nije tek pitanje prikaza cijene kako pogrešno navodi naručitelj, već indikator primjene različitih modela licenciranja, a što je naručitelju moralo biti upitno te se u toj situaciji morao koristiti institutom pojašnjenja ponude iz članka 293. ZJN 2016. Zahtjev za pojašnjenjem modela licenciranja ne bi predstavljao pregovaranje, već provjeru i sukladnost ponude sa zahtjevima iz DON-a te ispunjavanje svoje dužnosti propisane ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da žalitelj u žalbenom navodu iznosi tvrdnju da je naručitelj morao tražiti pojašnjenje Troškovnika u ponudi odabranog ponuditelja, budući da isti sadrži određene nesukladnosti, odnosno neujednačen i nekonzistentan pristup u određivanju jediničnih cijena (KB Dubrava u odnosu na ostale korisnike) pa da bi naručitelj na taj način utvrdio da je odabrani ponuditelj ponudio pogrešan način licenciranja, suprotan zahtjevima iz dokumentacije o nabavi.

Međutim, kao što je prethodno navedeno, dokumentacijom o nabavi nije propisan niti zadan određeni model licenciranja. U odnosu na iskazivanje cijena u ponudi odabranog ponuditelja, žalbeno tijelo upućuje na dio iz obrazloženja u prethodnom dijelu rješenja, kojim je prihvaćena argumentacija naručitelja o načinu formiranja cijena od strane ponuditelja, odnosno da različita ili jednaka jedinična cijena za različite korisnike nije zabranjena niti predstavlja povredu dokumentacije o nabavi. Stoga pogrešno žalitelj ističe da je naručitelj bio u obvezi zatražiti od odabranog ponuditelja pojašnjenje troškovnika te je predmetni žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Zaključno, žalitelj navodi da je u konkretnom slučaju došlo do sigurnosnih rizika za krajnje korisnike i javni interes, naime, ističe da iako navedeno nije sastavni dio žalbenog zahtjeva, smatra iznimno bitnim naglasiti kako su predmetnom zajedničkom nabavom obuhvaćene pojedine zdravstvene ustanove koje su već postojeći korisnici softverskih rješenja proizvođača SentinelOne te su u njihove informacijske sustave implementirana raznorazna sigurnosna licenčna rješenja. U tom kontekstu, model licenciranja koji ne podrazumijeva stjecanje prava proizvođača od strane krajnjih korisnika, ima izravne i značajne operativne, sigurnosne i pravne posljedice za krajnje korisnike, osobito zdravstvene ustanove. Posjedovanje vlastitih licenci je od ključne važnosti za krajnje korisnike, odnosno naručitelja kako bi se osiguralo da svi zapisi i telemetrijski podaci budu u cijelosti dostupni krajnjem korisniku, odnosno naručitelju te u potpunosti pod nadzorom Sigurnosno operativnog centra krajnjeg korisnika – kritičnog sustava krajnjeg korisnika za prevenciju, detekciju i odgovor na sigurnosne incidente. U suprotnom će konfiguraciju, politike i nadzor nad agentima na krajnjim uređajima imati treća strana, što će bitno usporiti i djelomično onemogućiti rad Sigurnosno operativnog centra.

Kao posebno važno žalitelj ističe da se predmetna nabava odnosi na sustave koji se koriste u okruženju povećane osjetljivosti, uključujući obradu osobnih i zdravstvenih podataka fizičkih osoba, gdje stabilnost, kontinuitet, transparentnost upravljanja i jasno definirana vlasnička i licenčna prava predstavljaju ključne elemente informacijske sigurnosti.

Prihvatanjem ponude koja nudi MSSP model, odnosno hibridnu verziju istog, ukazuje na činjenicu da naručitelj nije u dovoljnoj mjeri ispitao tehničku stranu odabrane ponude, nije uzeo u obzir potrebe krajnjih korisnika ni moguće sigurnosne i financijske posljedice koje mogu nastati krajnjim korisnicima, a time i naručitelju prihvaćanjem gore opisanog tehničkog rješenja ponuđenog od strane odabranog ponuditelja. Dodatno, zaključuje žalitelj, naručitelj svojom odlukom dovodi krajnje korisnike u situaciju povećanog operativnog i sigurnosnog rizika, što je protivno svrsi zajedničke nabave i javnom interesu koji takvi postupci trebaju štiti.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da predmetna nabava jasno definira konkretne licence koje se isporučuju zdravstvenim ustanovama/korisnicima. Dokumentacija o nabavi ne definira niti zahtijeva MSSP ili bilo koji drugi model usluge. Svi tehnički i funkcionalni zahtjevi odnose se na licence i njihovu isporuku krajnjim korisnicima, a ne na način pružanja usluge treće strane. Dokumentacija i ugovori osiguravaju da krajnji korisnici imaju potpunu kontrolu nad licencama, uključujući pristup telemetrijskim podacima i upravljanje agentima; licence se mogu preuzeti putem interneta ili u iznimnim slučajevima, na mediju; početak korištenja licenci definira se sklapanjem pojedinačnih ugovora sa zdravstvenim ustanovama/korisnicima i potpisom Primopredajnog zapisnika. Time se potpuno isključuje tvrdnja žalitelja da bi eventualna implementacija MSSP modela „usporila ili onemogućila rad Sigurnosno operativnog centra“. Takve tvrdnje su hipotetske i ne odnose se na stvarni predmet nabave koji su isključivo licence, zaključuje naručitelj.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome navodi da je naručitelj isto pogrešno kvalificirao kao žalbeni navod žalitelja, s obzirom na to da je žalitelj u žalbi izričito naveo da točka 3. žalbe ne čini sastavni dio žalbenog zahtjeva žalitelja.

Nadalje, ističe da navod naručitelja prema kojem DON ne definira niti zahtijeva MSSP ili bilo koji drugi model usluge te da se svi tehnički i funkcionalni zahtjevi odnose isključivo na licence kao takve, predstavlja formalno i materijalno pogrešno tumačenje sadržaja DON-a. S obzirom na sve navedeno, žalitelj upućuje na već ranije detaljnu razrađenu razliku između pojedinih modela licenciranja.

S obzirom na navod samog žalitelja prema kojem prethodno izneseno ne predstavlja dio žalbenog zahtjeva žalitelja, žalbeno tijelo nije se upuštalo u ocjenu osnovanosti iznesenih tvrdnji.

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 svega navedenog, temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016., žalba žalitelja odbijena je kao neosnovana te je odlučeno kao u točki 1. izreke ovoga rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 4.455,16 eura.

Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke 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 u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENIK PREDsjedNICE

Zvonimir Jukić

