



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

Poslovni broj: Us II-113/2026-9

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

P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda, Vlaha Bassegli Gozze, predsjednika vijeća, Mirjane Čačić i Ane Berlengi Fellner, članova vijeća te više sudske savjetnice – specijalistice, Ivane Mamić Vuković, kao zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja LIBUSOFT CICOM d.o.o., u Zagrebu, Remetinečka cesta 7a, OIB 14506572540, koje zastupa direktor društva dr. sc. Marko Ignjatović, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, u Zagrebu, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB 95857869241 i uz sudjelovanje I zainteresirane osobe Sisačko-moslavačke županije, u Sisku, Stjepana i Antuna Radića 36, OIB 82215698659, kao naručitelja i II zainteresirane osobe Zavoda za informatiku Osijek, u Osijeku Ulica Stjepana Radića 4, OIB 43413546068, kao odabranog ponuditelja, u upravnom sporu radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 25. lipnja 2026.,

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, KLASA: UP/II-034-02/25-01/582, URBROJ: 354-02/16-25-6 od 14. travnja 2026.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za odgodom izvršenja osporenog rješenja.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadom troškova ovog upravnog spora.

Obrazloženje

1. Odlukom o odabiru Sisačko-moslavačke županije, KLASA: 400-12/25-01/9, URBROJ: 2176-02-25-56 od 24. rujna 2025., u otvorenom postupku javne nabave usluge održavanja računovodstveno-financijskog sustava za Sisačko-moslavačku županiju i proračunske korisnike, broj objave: 2025/S F02-0007136, naručitelj je odabrao ponudu II zainteresirane osobe, uz obrazloženje kako se tužitelju ne mogu bodovati njegove prijavljene reference, jer se iste ne odnose na održavanje riznice kao cjelovitog sustava.

2. Osporenim rješenjem odbijena je žalba tužitelja izjavljena protiv odluke o odabiru, uz obrazloženje tuženika kako je usluga koja je tražena natječajnom dokumentacijom dostatno opisana te da se iz iste jasno moglo razabrati kako se traži iskustvo u izvršenju projekata koji su uključivali uspostavu cjelovite riznice, a ne samo njenih dijelova. Istom odlukom odbijen je i zahtjev tužitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

3. Osporavajući zakonitost naprijed navedenog stava tužitelj u bitnome navodi kako je tuženik pogrešno zaključio što je predmet nabave. S tim u vezi navodi da tuženik nije adekvatno razlikovao pojam "uspostava sustava lokalne riznice", a koja je po njegovom mišljenju predmet nabave i pojam "puna riznica" s jedinstvenim računom i ugašenim računima korisnika, što zainteresirane osobe pokušavaju nametnuti kao stvarni predmet nabave. S tim u vezi ističe kako dokumentacija o nabavi nije eksplicitno zahtijevala "punu riznicu", već samo "uspostavu sustava", a što smatra sukladnim okolnošću da se riznica može uspostaviti i fazno. Mišljenja je kako je neosnovano pozivanje naručitelja na članak 234. Pravilnika o proračunskom računovodstvu te da naručitelj nije mogao zahtijevati ispunjenje zakonske obveze (jedinstveni račun) prije isteka zakonskog roka za njezino ispunjenje. Iz ovog smatra kako mu je trebalo priznati u natječaju dostavljene reference iz kojih proizlazi kako su sustavi lokalne riznice na kojima su radili po njemu prijavljeni stručnjaci uspostavljeni te da su korisnici uključeni u riznični sustav, dok da je postupak uspostave jedinstvenog računa i gašenje ranije uspostavljenih računa korisnika riznice samo nadogradnja do pune integracije koja dokumentacijom o nabavi nije propisana. Mišljenja je i kako nije točan stav tuženika da potvrde koje je naknadno dostavio sadrže podatke kojima naručitelj nije raspolagao tijekom pregleda i ocjene ponuda, jer ukazuje da te potvrde ne sadržavaju nove činjenice, već da potvrđuju istinitost i točnost podataka iz životopisa stručnjaka čije iskustvo je neadekvatno bodovano. Predlaže Sudu da uspostavi odgodni učinak tužbe te nastavno poništi osporeno rješenje, kao i Odluku o odabiru, sve uz naknadu troškova postupka javne nabave, kao i ovog upravnog spora.

4. Tuženik, svom odgovoru, navodi kako se protivi tužbenom zahtjevu iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja, a za kojeg navodi da se ima smatrati sastavnim dijelom ovog odgovora na tužbu. Mišljenja je kako je iz dokumentacije o nabavi jasno razvidno da naručitelj uspostavlja pojam „riznica“ sukladno Zakonu o proračunu (Narodne novine, broj 144/21. - u daljem tekstu Zakon), te da je vezano uz takvu uspostavu postupio sukladno odredbama sadržanim u dokumentaciji za nadmetanje kada je izvršio provjeru projekata stručnjaka naznačenih u ponudi Tužitelja, na način da je ponuditeljima uputio upit istog sadržaja, a kojim je između ostalog tražena informacija „kada je uspostavljena riznica u potpunosti (jedinstveni račun) i je li točan podatak o broju uvedenih proračunskih korisnika u sustav riznice“. Navodi da niti iz jednog dijela Dokumentacije o nabavi ne proizlazi da bi Naručitelj zahtijevao djelomičnu uspostavu riznice već je zahtijevao uspostavu sustava riznice, dakle cjelovitog sustava. Ovom dodaje da ukoliko je tužitelj smatrao da bi Dokumentacija o nabavi trebala drugačije definirati pojam uspostave riznice ili određivanja broja uključenih korisnika, trebao je protiv te Dokumentacije izjaviti žalbu, a što je propustio učiniti, čime je ista postala osnova ponuditeljima za izradu ponuda, ali i osnova prema kojoj je Naručitelj dužan izvršiti pregled i ocjenu ponuda. U odnosu na navode da je pogrešno ocijenio da dokazi koje je tužitelj naknadno dostavio u žalbenom postupku nisu od utjecaja na pravilnost postupanja Naručitelja u postupku pregleda i ocjene ponuda, ističe da se ti dokazi odnose na kriterij za odabir ponude te da su ponuditelji već u ponudi bili dužni dostaviti izjave stručnjaka kojima će dokazati ispunjenje uvjeta postavljenih za dodjelu bodova. I bez obzira na navedeno smatra i da naknadno dostavljena dokumentacija nije adekvatnima, jer se iskustvo stručnjaka može ocijeniti kao relevantno, odnosno bodovati, isključivo ako je stečeno prije isteka roka za dostavu ponuda, a što kod tužitelja nije slučaj. Predlaže Sudu da odbije tužbeni zahtjev u cijelosti te da, u slučaju njegovog usvajanja, sam riješi upravnu stvar.

5. I zainteresirana osoba u svom odgovoru navodi da u cijelosti osporava tužbeni zahtjev, kao i prijedlog za izdavanje privremene mjere. Mišljenja je kako tužitelj pogrešno tumači odredbe Dokumentacije o nabavi, jer su tehničke specifikacije iz te dokumentacije sačinjene temeljem zakonskog određenja pojma i opsega riznice. Pozivajući se na odredbe Zakona zaključuje da sama instalacija softvera, dok god proračunski korisnici održavaju samostalne račune u poslovnim bankama i odvojeni platni promet, ne znači uspostavu sustava riznice u smislu Dokumentacije za nadmetanje. Ukazuje i kako je mišljenja da tužitelj neosnovano prigovara povredi načela jednakog tretmana, jer je u postupku pregleda i ocjene ponuda, na identičan način i upotrebom tekstualno identičnog upita, izvršio provjeru referenci kako za Tužitelja, tako i za odabranog ponuditelja. Sam upit ne nalazi prekomjernim zahtjevom u smislu sadržaja Dokumentacije o nabavi te posebno ukazuje kako su raniji naručitelji odabranog ponuditelja u cijelosti i bez nejasnoća, potvrdili da su projekti izvršeni u punom opsegu (jedinostveni račun) s točnim brojem navedenih korisnika. Predlaže da Sud odbije tužbeni zahtjev i na snazi održi osporeno rješenje, odnosno i da odbije prijedlog tužitelja za određivanje privremene mjere odgode izvršenja.

6. II zainteresirana osoba u svom odgovoru navodi da u cijelosti ostaje kod očitovanja dostavljenog tijekom žalbenog postupka pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave, ističući kako se bit spora svodi na tumačenje pojma „uspostavljen sustav lokalne riznice“ koji je bio predmet bodovanja stručnjaka prema Dokumentaciji o nabavi. Pozivajući se na određenja iz Zakona, zaključuje da upravljanje novčanim sredstvima putem jedinstvenog računa predstavlja sastavni i neizostavni element sustava riznice. Ovom dodaje i kako se sve županije koje tužitelj navodi u svojim referencama i za koje tvrdi da im naručitelj nije dobro ocijenio broj uvedenih korisnika u sustav riznice, u svojim Odlukama o uvođenju Riznice pozivaju na zakonsku definiciju riznice te da s tim u vezi imaju uspostavljen jedinstven račun kao sastavni dio uvođenja riznice. Dodatno ističe da se zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda mora ocjenjivati prema činjenicama i dokazima koji su postojali do trenutka isteka rokova za dostavu natječajne dokumentacije. Slijedom ovog ukazuje i kako je samu zakonitost postupanja naručitelja i pravilnost odluke Državne komisije potrebno ocjenjivati isključivo prema dokazima kojima je Naručitelj raspolagao do tog trenutka, a ne prema naknadno pribavljenim očitovanjima i dokumentima nastalim nakon donošenja Odluke o odabiru. Predlaže ovom sudu da odbije tužbu kao neosnovanu te potvrdi zakonitost osporenog rješenja

7. U ovoj upravnoj stvari sporna je primjena materijalnog prava, dok činjenice nisu sporne. Nadalje, stranke nisu izričito zahtijevale održavanje rasprave iz članka 98. točke 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 36/24. – u daljnjem tekstu ZUS) te je Sud na temelju citiranog članka Zakona spor riješio bez rasprave.

8. Radi ocjene zakonitosti osporenog rješenja Sud je u istog izvršio uvid, kao i uvid u priložene isprave.

9. Na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja Sud je, sukladno članku 114. stavak 3. ZUS-a, utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

10. Razmatrajući naprijed navedene suprotstavljene stavove stranaka ovog spora Sud nalazi kako se odlučno pitanje u konkretnoj stvari formira oko pravilnog tumačenja značenja „uspostavljen sustav lokalne riznice“, a koji pojam je, sukladno Dokumentaciji o nabavi, bio temelj bodovanja iskustva stručnjaka različitih ponuditelja.

11. Iz dostavljenih isprava utvrđeno je da je naručitelj, Sisačko-moslavačka županija, 19. lipnja 2025. objavio poziv na nadmetanje, u kojem je kao kriterij za odabir

ponude bila ekonomski najpovoljnija ponuda, pri čemu se cijena vrjednovala s 40% bodova, dok iskustvo i kadrovska sposobnost stručnjaka sa 60% bodova.

12. Među strankama nije sporno da se kao jedan od kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude tražilo specifično iskustvo stručnjaka zaduženih za provedbu predmeta nabave te da se u skladu s time bodovalo iskustvo triju stručnjaka ekonomista i triju stručnjaka informatičara / programera, pri čemu se bodovao broj izvršenih projekata koji su uključivali uspostavljanje sustava lokalne riznice jedinica regionalne samouprave u kojima je stručnjak sudjelovao i koje su obuhvaćale uključivanje u riznicu najmanje 10 proračunskih korisnika. Sud nalazi, a što tužitelj ni ne osporava, kako je u tehničkoj specifikaciji iz Dokumentacije o nabavi navedeno da je riznica cjelovit sustav u kojem se u skladu sa Zakonom o proračunu, Odlukom i drugim propisima, obavljaju poslovi koji se odnose na pripremu, izvršenje i konsolidaciju Proračuna Županije i financijskih planova proračunskih korisnika, proračunsko računovodstvo i računovodstvo proračunskih korisnika te upravljanje platnim prometom Proračuna.

13. Iz ovog Sud zaključuje kako je Dokumentacijom o nabavi jasno uspostavljeno da se nabavlja „cjelovit sustav u skladu s Zakonom“. Stoga je nastavno potrebno odgovoriti na pitanje da li se sustav koji nije objedinjen istim računom može smatrati cjelovitim, odnosno „riznicom“ u smislu Dokumentacije o nabavi.

14. Člankom 4. stavkom 1. točkom 51. Zakona, propisano je da je riznica sustav koji organizacijski i informacijski objedinjava proračunske procese: pripremu proračuna, izvršavanje proračuna, računovodstvo i upravljanje novčanim sredstvima.

14.1. Člankom 50. stavkom 2. Zakona propisano je da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima jedinstveni račun proračuna na kojem se ostvaruju svi priljevi i izvršavaju svi odljevi proračuna i proračunskih korisnika.

15. Tumačeći naprijed navedene norme Zakona Sud nalazi kako se riznica definira i kao sustav koji uključuje „upravljanje novčanim sredstvima“ te da se, povezano s tim upravljanjem, "svi priljevi i svi odljevi proračuna ostvaruju kroz jedinstveni račun". Iz ovog slijedi i kako svatko onaj tko kao referencu iskustva traži dokaz o „izvršenim projektima koji su uključivali uspostavljanje sustava lokalne riznice jedinica regionalne samouprave u kojima je stručnjak sudjelovao i koje su obuhvaćale uključivanje u riznicu najmanje 10 proračunskih korisnika“, evidentno traži iskustvo u uspostavi cjelovitog sustava, a kako je on uostalom i propisan Zakonom. Sud navodi i upravo suprotno stavu tužitelja, da kada bi namjera naručitelja bila tražiti dokaz o uspostavi djelomičnog sustava riznice, iako je teško pojmiti zbog čega bi netko takvo iskustvo uopće tražio, takvu okolnost trebalo bi izričito propisati, budući da ne bi bilo jasno u kojem dijelu sustav treba biti uspostavljen da bi bio bodovan. Sukladno ovim razlozima Sud je suglasan sa stavom tuženika i zainteresiranih osoba, kako je tužitelj trebao dokazati svoje iskustvo u uspostavi cjelovitih sustava riznice, dakle sustava objedinjenog istim računom.

16. S tim u vezi i nastavno, provjerom referenci kao relevantno vrijeme uzeto je stanje do trenutka upita naručitelja, odnosno do isteka roka za dostavu ponuda te je sukladno tom stavu tuženika i naručitelja, utvrđeno da se zaprimljene reference tužitelja trebaju odbiti i to: referenca za Dubrovačko-neretvansku županiju, jer je utvrđeno da je u sustav pune riznice s ugašenim računom uveden samo jedan korisnik, dok je za ostale uvođenje bilo u tijeku. Referenca za Istarsku županiju, jer je provjerom utvrđeno da je samo 8 proračunskih korisnika ukinulo žiroračune i prešlo na jedinstveni račun, što je ispod minimalnog praga od 10 korisnika. Referenca za Splitsko-dalmatinsku županiju, jer je projekt nadogradnje sustava i ukidanja žiroračuna za sve

korisnike bio u tijeku s planiranim završetkom tek 1. siječnja 2026. godine. Referenca za Zagrebačku županiju, jer do 24. srpnja 2025. niti jedan proračunski korisnik nije ušao u sustav pune riznice. Referenca za Grad Zagreb, jer uspostavljeni sustav obuhvaća refundaciju sredstava za 35 korisnika, ali ne i upravljanje novčanim sredstvima preko jedinstvenog računa riznice.

17. Sud je u cijelosti suglasan sa stavom tuženika da nastavno dostavljeni dokazi ne mogu utjecati na drugačiju odluku, jer se istim dostavljaju podatci kojima naručitelj nije raspolagao tijekom postupka odabira, iz kojih razloga ih u relevantnom vremenu i nije mogao cijeliti, ali i da se ostvarenje uvjeta ne može dokazivati činjenicama nakon isteka roka za dostavu ponude. Razmatrajući suprotne mogućnosti, Sud zaključuje da bi prihvata naknadno dostavljene dokumentacije, u nejednak položaj postavio one ponuditelje koji su sve uvjete dokazali u relevantnom trenutku, dok bi se sama faza postupka u kojoj bi se mogle dokazivati tražene reference natječaja mogla protegnuti i do pravomoćnosti odluke o istoj. Iz navedenih razloga Sud rješenje tuženika utemeljeno na činjeničnom stanju koje je postojalo do isteka roka za dostavu ponuda, ocjenjuje zakonitim, iz kojeg razloga je odlučeno kao u točki I izreke ove presude.

18. U odnosu na zahtjev tužitelja za odgodom izvršenja rješenja, Sud ukazuje kako se takva odgoda može uspostaviti kada su kumulativno ispunjeni uvjeti propisani člankom 42. stavkom 2. ZUS-a. Budući da je javna nabava uspostavljena u javnom interesu te budući da tužitelj ni ne specificira teško popravljivu štetu, dok je izmaklu korist moguće naknaditi iz proračuna Republike Hrvatske, odlučeno je kao u točki II izreke ove presude.

19. S obzirom na zahtjev tužitelja za naknadom troškova ovog upravnog spora, zatraženog zahtjevom njegove žalbe, Sud navodi kako je isti utemeljen na članku 144. i pod pretpostavkom ostvarenja uvjeta iz članka 147. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima. Budući je sukladno članku 147. stavku 1. Zakona propisano da stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora i imajući na umu kako je točkom I izreke ove presude odbijen tužbeni zahtjev za poništenje osporenog rješenja, Sud zaključuje kako je tužitelj ovaj upravni spor izgubio te je tada u obvezi snositi sve njegove izdatke pa posljedično i troškove vlastitog zastupanja. Iz ovog razloga odlučeno je kao u točki III izreke ove presude.

20. Trebalo je stoga, temeljem članka 116. stavka 1. i članka 148. stavka 4. ZUS-a, odlučiti kao u izreci ove presude.

U Zagrebu, 25. lipnja 2026.

Predsjednik vijeća
Vlaho Bassegli Gozze

Broj zapisa: **9-30889-e9e72**

Kontrolni broj: **06fd0-aeb5d-73837**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan.

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://e-komunikacija.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti>



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.