



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

**KLASA: UP/II-034-02/26-01/233
URBROJ: 354-02/14-26-5
Zagreb, 19. svibnja 2026.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice te Sanje Badrov Ranić i Marijane Gortan Krnić, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb, OIB: 70133616033, u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0003737, predmet nabave: elektroničke komunikacijske usluge i oprema u pokretnoj i nepokretnoj mreži, naručitelja Hrvatski zavod za socijalni rad, Zagreb, OIB: 52966791065, 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. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26), nadalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Prilog 3. tehnička specifikacija - mobilni uređaji, u dijelu koji se odnosi na zahtjev "Rezultat u Passmark mjernom testiranju (ukupni rezultat)", koji za uređaj TIP 1 glasi "Rezultat u PassMark mjernom testiranju za Android uređaje - bodovi za ukupni rezultat (najmanje/minimalno): 7200, Poveznica: Android: https://www.androidbenchmark.net/passmark_chart.html", a za uređaj TIP 2 glasi: "Rezultat u PassMark mjernom testiranju za Android uređaje - bodovi za ukupni rezultat (najmanje/minimalno): 11000, Poveznica: Android: https://www.androidbenchmark.net/passmark_chart.html.", u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0003737, predmet nabave: elektroničke komunikacijske usluge i oprema u pokretnoj i nepokretnoj mreži, naručitelja Hrvatski zavod za socijalni rad, Zagreb.

2. Nalaže se naručitelju Hrvatski zavod za socijalni rad, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb, trošak žalbenog postupka u iznosu od 2.450,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Hrvatski zavod za socijalni rad, Zagreb, objavio je 7. travnja 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (nadalje u tekstu: EOJN RH), poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne

nabave broja objave 2026/S F02-0003737, radi nabave elektroničke komunikacijske usluge i oprema u pokretnoj i nepokretnoj mreži.

U odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu žalbu je 17. travnja 2026. izjavio žalitelj Telemach Hrvatska d.o.o., Zagreb. Žalitelj osporava zakonitost sadržaja dokumentacije o nabavi te predlaže poništiti dokumentaciju o nabavi u dijelu zahvaćenom nezakonitošću te također traži naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.450,00 eura.

Naručitelj u odgovoru na žalbu, u bitnome, osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

U tijeku postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi objavljene u EOJN RH te ostalih dokaza.

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

Žalitelj prvo osporava zakonitost zahtjeva tehničkih specifikacija iz Priloga 3. „Tehnička specifikacija - mobilni uređaji“, kojim je naručitelj odredio minimalni tehnički zahtjev kojeg trebaju zadovoljiti ponuđeni mobilni uređaji: „Rezultat u Passmark mjernom testiranju (ukupni rezultat)“ - Rezultat u PassMark mjernom testiranju za Android uređaje - bodovi za ukupni rezultat (najmanje/minimalno): “• Za uređaj Tip 1: minimalno 7200 bodova; • Za uređaj Tip 2: minimalno 11000 bodova na stranici: https://www.androidbenchmark.net/passmark_chart.html“. U prethodno provedenom postupku javnog savjetovanja naručitelj nije prihvatio prijedlog žalitelja da ukloni navedeni tehnički zahtjev iz dokumentacije o nabavi pri čemu nije ponudio nikakvo obrazloženje, već je samo naveo da su u dokumentu "Tehnička specifikacija - mobilni uređaji" postavljeni kriteriji i specifikacije koji su korišteni u postupku nabave provedenom od strane Središnjeg državnog ureda za središnju javnu nabavu. Žalitelj prije svega ukazuje kako je riječ o nepouzdanom i neslužbenom testu čiji rezultati ne odražavaju uvijek stvarne performanse uređaja te mogu varirati ovisno o načinu provedbe testiranja (npr. verzija operativnog sustava, pozadinski procesi, stanje baterije), što otežava objektivnu i ponovljivu provjeru od strane naručitelja. Time se smanjuje razina pravne sigurnosti u postupku pregleda i ocjene ponuda. U odnosu na postupak koji je proveo Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, žalitelj ističe kako je upravo, kao odabrani ponuditelj u grupi 2, prvotno ponudio mobilne uređaje Samsung Galaxy A25 5G i Samsung Galaxy A55 5G. Nakon što su ponuđeni uređaji postali nedostupni na tržištu (tzv. end of live), zamijenjeni su novim uređajima Samsung Galaxy A26 128 GB i Samsung Galaxy A26 256 GB. Upravo zbog postavljenog tehničkog zahtjeva rezultata Pasmak testiranja, zamjena uređaja Samsung Galaxy A55 s uređajem Samsung Galaxy A56, nije bila moguća iako se radi o novijem modelu obzirom da isti nije zadovoljio Pasmak test. Žalitelj ističe kako je PassMark komercijalni softverski alat koji razvija i održava treća strana. Dobiveni rezultati ovise o metodologiji testiranja, verziji softvera, konfiguraciji uređaja i uvjetima testiranja, što može dovesti do varijacija i neujednačenih rezultata. Upravo iz tog razloga PassMark rezultat ne čini dio službene tehničke dokumentacije proizvođača mobilnih uređaja. Proizvođači u pravilu deklariraju karakteristike poput procesora, radne memorije, interne pohrane, trajanja baterije i sl., dok benchmark rezultati nisu

standardizirani niti službeno potvrđeni podaci. U prilog navedenom prilaže izjavu proizvođača ponuđenih uređaja Samsung. Dalje obrazlaže da za razliku od formalnih tehničkih normi i standarda (npr. ISO, IEC), PassMark ne predstavlja općeprihvaćeni industrijski standard za deklariranje performansi mobilnih uređaja. Proizvođači ne koriste PassMark kao referentni parametar u svojim specifikacijama, niti postoji obveza usklađenosti s takvim rezultatima. Postavljanje takvog zahtjeva koji se temelji na specifičnom komercijalnom alatu neopravdano ograničava tržišno natjecanje, jer određeni uređaji mogu zadovoljiti stvarne potrebe naručitelja, ali ne i proizvoljno postavljen benchmark prag. Žalitelj stoga ističe kako je postavljeni tehnički zahtjev naručitelja nezakonit i suprotan temeljnim načelima javne nabave iz članka 4. ZJN 2016, kao i odredbama članaka 200. i 206. ZJN 2016. Naime, sukladno članku 4. ZJN 2016, naručitelj je obvezan poštovati načelo jednakog tretmana i zabrane diskriminacije svih gospodarskih subjekata. Uvjetovanjem minimalnog PassMark rezultata naručitelj uvodi kriterij koji nije univerzalno primjenjiv niti službeno priznat od strane proizvođača, stavlja u nepovoljan položaj ponuditelje čiji uređaji objektivno zadovoljavaju potrebe naručitelja, ali nisu testirani ili nemaju objavljen rezultat u tom alatu, te istovremeno pogoduje određenim proizvođačima ili modelima čiji su rezultati dostupni ili optimizirani za predmetni benchmark. Time se de facto narušava tržišno natjecanje. Sukladno članku 4. i članku 256. ZJN 2016 postavljeni uvjeti moraju biti nužni za postizanje svrhe nabave i razmjerni predmetu nabave, što ovdje nije slučaj. Naime, PassMark rezultat ne predstavlja stvarni funkcionalni zahtjev (kao npr. veličina zaslona, memorija, jačina baterije i dr.), nije nužan za dokazivanje sposobnosti uređaja za izvršenje ugovora, te predstavlja nepouzdan indikator performansi, ovisan o nejasnoj metodologiji treće strane. Slijedom toga, takav uvjet prelazi ono što je nužno i opravdano te je riječ o nerazmjernom zahtjevu. Korištenje PassMark rezultata ovisi o verziji softvera, načinu testiranja i konfiguraciji uređaja, ne omogućuje jednoznačnu i ponovljivu provjeru, ne predstavlja stabilan ni standardiziran kriterij. Time se narušava načelo transparentnost postupka i otežava objektivna evaluacija ponuda u postupku pregleda i ocjene ponuda. Sukladno članku 205. i 206. ZJN 2016 i tehničke specifikacije moraju biti povezane s predmetom nabave, omogućiti svim gospodarskim subjektima jednak pristup postupku javne nabave te temeljiti se na objektivnim i provjerljivim kriterijima. PassMark *benchmark* nije službeni standard (npr. ISO/IEC), nije dio tehničkih specifikacija proizvođača te predstavlja rezultat testiranja komercijalnog softvera treće strane. Postavljeni kriterij nije objektivni ni standardiziran, već ovisi o vanjskom, neformalnom sustavu koji nije pod kontrolom naručitelja niti proizvođača.

Naručitelj u odgovoru na žalbu ističe da ZJN 2016 ne propisuje da tehničke specifikacije moraju biti „službeno priznate“ od strane proizvođača, već da moraju biti povezane s predmetom nabave, objektivne, transparentne i razmjerne stvarnim potrebama naručitelja. Minimalni PassMark rezultat predstavlja upravo takav, objektivni i mjerljiv pokazatelj performansi, koji je izravno povezan s predmetom nabave i svrhom korištenja uređaja. Netočan je navod da PassMark kriterij nije univerzalno primjenjiv. Predmetni zahtjev primjenjuje se jednako na sve gospodarske subjekte, bez iznimke, te ne ovisi o proizvođaču, marki, modelu, arhitekturi ili tehnologiji uređaja. Svaki ponuditelj ima mogućnost ponuditi uređaj koji zadovoljava propisani minimalni rezultat, neovisno o proizvođaču kojeg zastupa. Time je u potpunosti ispoštovano načelo jednakog tretmana iz članka 4. ZJN 2016. Neosnovan je i navod da se u nepovoljan položaj dovode ponuditelji čiji uređaji „objektivno zadovoljavaju potrebe naručitelja, ali nemaju objavljen PassMark rezultat“. Sam izostanak javno dostupnog *benchmark* rezultata za određeni model ne predstavlja objektivnu prepreku

koja bi proizlazila iz tehničke specifikacije naručitelja, već je posljedica poslovne odluke proizvođača ili ponuditelja. Takva okolnost ne može se smatrati diskriminacijom, niti može ograničiti pravo naručitelja da propiše mjerljive i provjerljive minimalne zahtjeve. Suprotno žalbenim navodima, PassMark kriterij ne pogoduje određenim proizvođačima ili modelima. Riječ je o neovisnom *benchmark* alatu treće strane, koji se koristi upravo kako bi se izbjeglo oslanjanje na proizvođačke specifikacije ili marketinške oznake. Time se osigurava tehnološka neutralnost i sprječava proizvoljno tumačenje pojma „dovoljne performanse“. Naručitelj dodatno ističe da primjena minimalnog PassMark zahtjeva ne predstavlja ograničavanje tržišnog natjecanja, već legitimno definiranje minimalne kvalitete predmeta nabave. Tržišno natjecanje i nadalje postoji među svim uređajima koji zadovoljavaju traženi minimum, što je u skladu s ustaljenom praksom i dopušteno prema ZJN 2016. Naglašava da je isti kriterij već primjenjivan u više postupaka javne nabave koje je provodio Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, pri čemu nije zabilježena nijedna žalba vezana uz njegovu navodnu diskriminatornost. Ova okolnost dodatno potvrđuje da tržišni sudionici navedeni zahtjev percipiraju kao zakonit i razmjern. Zaključuje da osporeni tehnički zahtjev ne predstavlja neopravdano pogodovanje niti diskriminaciju gospodarskih subjekata, već je zakonit, objektivan i razmjern kriterij u potpunosti usklađen s člankom 4. ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda, utvrđeno je da je točkom 3.1. Općih podataka o postupku nabave, propisano da su predmet nabave elektroničke komunikacijske usluge i oprema u pokretnoj i nepokretnoj mreži.

U Prilogu 3. „Tehnička specifikacija - mobilni uređaji“, naručitelj je odredio minimalni tehnički zahtjev kojeg trebaju zadovoljiti ponuđeni mobilni uređaji: „Rezultat u Passmark mjernom testiranju (ukupni rezultat)“ te je odredio da rezultat u PassMark mjernom testiranju za Android uređaje odnosno bodovi za ukupni rezultat (najmanje/minimalno) trebaju biti: za uređaj Tip 1 minimalno 7200 bodova te za uređaj Tip 2 minimalno 11000 bodova na stranici: https://www.androidbenchmark.net/passmark_chart.html.“

U izjavi proizvođača Samsung koju je žalitelj dostavio uz žalbu se navodi: "Modeli A36 5G i A56 5G su ovogodišnji (2025.), unaprijeđeni nasljednici prošlogodišnjih (2024.) modela A35 SG i A55 5G. Tvrtka Samsung nema veze s aplikacijama za benchmarking poput AnTuTua ili Passmarka, niti nam je poznata njihova metodologija testiranja niti možemo odgovarati za njihove rezultate, te nam shodno tome nije poznato zašto na Passmarkovom testu gore navedeni ovogodišnji unaprijeđeni modeli A36 5G i A56 5G imaju niže rezultate od gore navedenih prošlogodišnjih modela. A36 5G i A56 5G su poboljšane, unaprijeđene inačice navedenih prošlogodišnjih modela. Imaju brže procesore, tanji su i lakši, imaju veće i svijetlije zaslone te podržavaju brže punjenje u odnosu na prethodnike."

Radi ocjene ovog navoda, upućuje se na sljedeći relevantni pravni okvir.

Odredbom članka 205. stavka 1. ZJN 2016 propisano je da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Člankom 206. stavkom 2. ZJN 2016, propisano je da tehničke specifikacije moraju svim gospodarskim subjektima omogućiti jednak pristup postupku javne nabave i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju.

Članak 209. ZJN 2016 propisuje da se uz poštovanje obveznih nacionalnih tehničkih pravila, pod uvjetom da su u skladu s pravom Europske unije, tehničke

specifikacije formuliraju na jedan od sljedećih načina: 1. u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva, koji mogu uključivati karakteristike koje se odnose na zaštitu okoliša, pod uvjetom da su parametri dovoljno precizni kako bi ponuditelji mogli odrediti predmet nabave, a javni naručitelji dodijeliti ugovor; 2. upućivanjem na tehničke specifikacije i uz uvažavanje sljedećeg redoslijeda prioriteta, na nacionalne norme kojima su prihvaćene europske norme, europska tehnička odobrenja, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela, ili ako bilo koji od prethodnih ne postoji, na nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova te uporabu robe, pri čemu svako upućivanje mora biti popraćeno izrazom »jednakovrijedno«; 3. u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva iz točke 1. ovoga stavka, s upućivanjem na tehničke specifikacije iz točke 2. ovoga stavka kao sredstvom pretpostavke sukladnosti s takvim izvedbenim ili funkcionalnim zahtjevima; 4. upućivanjem na tehničke specifikacije iz točke 2. ovoga stavka za određene karakteristike te upućivanjem na izvedbene ili funkcionalne zahtjeve iz točke 1. ovoga stavka za ostale karakteristike.

Člankom 210. stavkom 1. tog Zakona, je propisano da tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određenu marku ili izvor, ili određeni proces s obilježjima proizvoda ili usluga koje pruža određeni gospodarski subjekt, ili na zaštitne znakove, patente, tipove ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključenja određenih gospodarskih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako je to opravdano predmetom nabave. Stavkom 2. tog članka je propisano da je upućivanje iz stavka 1. tog članka iznimno dopušteno ako se predmet nabave ne može dovoljno precizno i razumljivo opisati sukladno članku 209. ovoga Zakona, pri čemu takva uputa mora biti popraćena izrazom »ili jednakovrijedno«.

U prilogu VII. ZJN 2016 propisano je da tehnička specifikacija znači jedno od sljedećeg: b) u slučaju ugovora o javnoj nabavi robe ili usluga, specifikacija u dokumentaciji kojom se određuju tražene značajke proizvoda ili usluge, poput razina kvalitete, razina utjecaja na okoliš i klimu, rješenja za sve zahtjeve (uključujući pristup za osobe s invaliditetom) i ocjene sukladnosti, izvedbe, uporabljivosti proizvoda, sigurnosti ili dimenzija, uključujući zahtjeve koji su bitni za proizvod u pogledu naziva pod kojim se proizvod prodaje, nazivlje, simbole, ispitivanje i ispitne metode, pakiranje, obilježavanje i označivanje, upute za korisnike, proizvodne procese i metode u bilo kojoj fazi životnog vijeka robe ili usluga te postupke ocjene sukladnosti".

Predmet nabave se, dakle, mora opisati na jasan, nedvojbjen, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje javni naručitelj postavi, dok tehničke specifikacije moraju biti određene sukladno mjerodavnim odredbama ZJN 2016 te ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave tržišnom natjecanju.

Primjenom relevantnih odredbi ZJN 2016 na osporeni zahtjev tehničke specifikacije, uzimajući u obzir argumentaciju stranaka, ovo tijelo je ocijenilo da naručitelj nije dokazao niti u dovoljnoj mjeri obrazložio opravdanost zahtjeva koji se odnosi na „Rezultat u Passmark mjernom testiranju (ukupni rezultat)“ u odnosu na predmet nabave, niti njegovu usklađenost s odredbama ZJN 2016.

Naime, među strankama nije sporno da PassMark predstavlja komercijalni *benchmark* alat treće strane. Žalitelj pritom ističe da je riječ o nepouzdanom i neslužbenom testu čiji rezultati ne odražavaju nužno stvarne performanse uređaja te mogu varirati ovisno o načinu provedbe testiranja, primjerice verziji operativnog sustava, pozadinskim procesima ili stanju baterije, zbog čega otežavaju objektivnu i ponovljivu provjeru od strane naručitelja te u prilog svojim tvrdnjama dostavlja izjavu

proizvođača Samsung. S druge strane naručitelj tek paušalno navodi da PassMark rezultat predstavlja objektivan i mjerljiv pokazatelj performansi, ne potkrepljujući navedene tvrdnje dokazima. Nadalje, u odnosu na žaliteljeve navode da zahtjev temeljen na jednom komercijalnom *benchmark* alatu neopravdano ograničava tržišno natjecanje jer pojedini uređaji mogu zadovoljiti stvarne potrebe naručitelja, ali ne i unaprijed određeni *benchmark* prag, da je takav zahtjev protivan načelima iz članka 4. ZJN 2016 te odredbama članaka 200. i 206. ZJN 2016, kao i da pogoduje određenim proizvođačima ili modelima čiji su rezultati dostupni ili optimizirani za predmetni *benchmark*, naručitelj u bitnom navodi da se predmetni zahtjev jednako primjenjuje na sve gospodarske subjekte te da je izostanak javno dostupnog *benchmark* rezultata posljedica poslovne odluke proizvođača ili ponuditelja. Međutim, ovo tijelo prihvaća žalbeni navod da propisivanje jednog komercijalnog *benchmark* testa, poput PassMarka, koji predstavlja intelektualno vlasništvo privatnog subjekta, može dovesti do neopravdanog ograničenja tržišnog natjecanja. Naime, nije isključeno da pojedini proizvodi u cijelosti ispunjavaju sve tehničke specifikacije koje je naručitelj propisao, ali budu isključeni iz postupka isključivo zato što ne ostvaruju rezultat propisan prema metodologiji testiranja privatnog subjekta. Pritom metodologija na kojoj se temelji predmetni *benchmark* nije sastavni dio dokumentacije o nabavi niti se iz odgovora naručitelja može zaključiti da je na drugi način učinjena dostupnom svim gospodarskim subjektima pod jednakim uvjetima, zbog čega njezin sadržaj, način provođenja testiranja i kriteriji vrednovanja nisu jednako poznati svim potencijalnim ponuditeljima. Okolnost na koju se naručitelj poziva, da se predmetni zahtjev jednako primjenjuje na sve gospodarske subjekte, sama po sebi ne znači da je takav zahtjev u skladu s odredbama ZJN 2016. Također, nije od utjecaja ni činjenica da protiv istovjetnog ili sličnog zahtjeva u drugim postupcima javne nabave nije izjavljena žalba, budući da se zakonitost dokumentacije o nabavi ocjenjuje u svakom pojedinom postupku zasebno.

Naručitelj, u odgovoru na žalbu nije uspješno osporio ni žalbene navode kojima žalitelj ističe da zahtijevani PassMark rezultat ne predstavlja stvarni funkcionalni zahtjev predmeta nabave te da takav rezultat nije nužan za utvrđivanje sposobnosti ponuđenog uređaja. Naime, kao što je gore navedeno iz argumentacije stranaka proizlazi da minimalni PassMark rezultat predstavlja zahtjev koji je vezan uz rezultat dobiven korištenjem konkretnog komercijalnog *benchmark* alata treće osobe. Takvim zahtjevom naručitelj, ne opisuje izvedbena, funkcionalna ili tehnička svojstva predmeta nabave, već prihvatljivost ponude uvjetuje ostvarivanjem određenog rezultata prema metodologiji testiranja koja predstavlja intelektualno vlasništvo privatnog subjekta. Predmetna metodologija testiranja nije propisana ni kao tehnička norma u smislu članka 209. ZJN 2016, kojim su uređeni načini određivanja tehničkih specifikacija, niti je naručitelj naveo da se predmetni zahtjev temelji na članku 210. ZJN 2016 ili na bilo kojoj drugoj odredbi ZJN 2016 koja bi predstavljala pravnu osnovu za određivanje predmetnog tehničkog zahtjeva.

U odnosu na povredu načela transparentnosti i tržišnog natjecanja na koje žalitelj ukazuje, ovo tijelo ističe da uvjeti iz dokumentacije o nabavi moraju biti jasni, transparentni i unaprijed poznati. Među strankama, dakle, nije sporno da rezultati u PassMark mjernom testiranju predstavljaju privatno mjerilo, čiji izračuni i algoritmi, nisu transparentni, te posljedično naručitelj ne može u potpunosti objektivno i transparentno provjeriti sve parametre. U prilog činjenici da kod propisivanja predmetnog zahtjeva nije poštovano načelo transparentnosti i tržišnog natjecanja, ide i navod samog proizvođača određenih modela mobilnih uređaja, kojim potvrđuje da modeli koji imaju niže rezultate na Passmarkovom testu, su unaprijeđeni modeli uređaja, za razliku od onih koji na tom testu imaju više rezultate. Imajući na umu sve

naprijed navedeno, ovo tijelo je ocijenilo da naručitelj nije opravdao sporni zahtjev odnosno njegovu usklađenost s odredbama ZJN 2016 te je stoga žalbeni navod ocijenjen kao osnovan.

Žalitelj dalje osporava zahtjev naručitelja kojim je u dokumentima: „Upute za ponuditelje“, te „Kriterij za odabir ponude“, kriterij kvalitete, propisao „Ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 međunarodnih upstream davatelja usluga (T), za koji je maksimalno moguće dobiti 20 bodova.“ Obrazlaže da time ovaj kriterij postaje drugi najvažniji nakon kriterija cijene. Pri tome je naručitelj odredio u tablici kako će se dodjeljivati bodovi te ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 međunarodnih upstream davatelja usluga (T) za maksimalnih 20 bodova, traži minimalno 1201 GB zakupljenog kapaciteta. Žalitelj navodi da se radi o tehničkom parametru koji nema izravnu i dokazivu povezanost s kvalitetom mobilne usluge koju će korisnici stvarno koristiti. Žalitelj dalje analizira rješenja ovoga tijela na koja se naručitelj pozvao u postupku prethodnog savjetovanja kako bi opravdao svoj zahtjev (KLASA: UP/II-034-02/25-01/118 od 7. svibnja 2025., KLASA: UP/II-034-02/25-01/275 od 1. srpnja 2025.). Žalitelj ukazuje kako pozivanje na predmetna rješenja nije primjenjivo s obzirom na to da se odnose na drugačije činjenično stanje odnosno na nabavu bitno drugačijih usluga od predmeta nabave u ovom postupku. Žalitelj zaključuje da kada se usporede ta dva navedena postupka, odnosno usluge koje su predmet nabave u istima, nameće se zaključak, da su usluge koje su predmet nabave u ova dva navedena postupka bitno drugačije s aspekta osiguranja internet prometa od usluga koje naručitelj nabavlja u ovom postupku, odnosno da su se kroz iste postupke nabavljale usluge koje po svojoj naravi i zahtijevaju značajno veće i stabilnije međunarodne kapacitete, uključujući simetrične veze velikih brzina, SLA parametre i stalnu dostupnost mrežnih resursa. Nasuprot tome, predmet ovog postupka nabave čine: - ADSL priključak brzine 4 Mbps u down loadu – 73 komada; - 4G backup Internet pristupa asimetrične minimalne brzine 4 Mbit/s s Flat prometom – 1 komad; - 443 mobilna priključka, sa maksimalnom brzinom do potrošenih 12 GB prometa, nakon čega se brzina smanjuje na 64 kb/s - 175 mobilna priključka, s maksimalnom brzinom do potrošenih 22 GB prometa, nakon čega se brzina smanjuje na 64 kb/s; - 6 mobilna priključka, sa maksimalnom brzinom do potrošenih 300 GB prometa, nakon čega se brzina smanjuje na 64 kb/s. Iz navedenog je razvidno da se radi o uslugama koje su po svojim tehničkim karakteristikama i obrascima korištenja usporedive s uobičajenom kućnom, rezidencijalnom uporabom, pri čemu su tražene minimalne brzine izrazito niske, promet ograničen, a brzina internet pristupa asimetrična. Unatoč tome, Naručitelj dodjeljuje maksimalnih 20 bodova za međunarodni kapacitet od najmanje 1201 Gbps, što predstavlja najviši prag u odnosu na postupke s kojima se uspoređuje i to bez razmjerne veze s predmetom nabave. Slijedom svega navedenog, žalitelj smatra kako u ovom postupku traženi kriteriji nisu adekvatno povezani sa predmetom nabave čime je naručitelj postupio protivno odredbi članka 285 stavka 1. ZJN 2016. Nadalje, iz odgovora naručitelja danog tijekom prethodnog savjetovanja, proizlazi da naručitelj tražene kapacitete prema Tier 1 međunarodnim upstream davateljima usluga pokušava opravdati potrebama funkcioniranja internih aplikacija i sustava, iako se radi o sustavima koji se u pravilu izvršavaju i koriste unutar mrežne infrastrukture naručitelja, odnosno unutar teritorija RH. U takvim okolnostima, promet se u pravilu uopće ne usmjerava preko međunarodnih Tier 1 tranzitnih veza, već se razmjenjuje lokalno, putem nacionalnih internetskih čvorišta. Slijedom navedenog, razvidno je da ukupni kapacitet prema Tier 1 međunarodnim davateljima usluga ne predstavlja tehnički relevantan niti odlučujući čimbenik za funkcioniranje predmetnih sustava, niti utječe na njihovu dostupnost,

sigurnost ili performanse. Dio prometa koji se eventualno ostvaruje prema međunarodnim mrežama, s obzirom na izrazito niske tražene pristupne brzine i ograničenja prometa definirana predmetom nabave, međunarodni Tier 1 kapacitet ne može predstavljati tehničku prepreku u isporuci usluge, niti može biti presudan čimbenik korisničkog iskustva. Slijedom svega navedenog, jasno je da predmetni kriterij nije u izravnoj i dokazivoj vezi s kvalitetom usluge koju će krajnji korisnici koristiti, zbog čega ne može predstavljati objektivno opravdano mjerilo kvalitete u smislu odredbe članka 285. stavka 1. Zakona. Zaključuje da sporni kriterij nije opravdano povezan s predmetom nabave, ima neopravdano velik ponder te predstavlja nezakonit kriterij.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da se kriterij jednako primjenjuje na sve gospodarske subjekte, nije eliminacijski, već isključivo bodovni, ne upućuje na određenog proizvođača, operatora ili brend, već omogućuje korištenje bilo kojeg globalnog Tier 1 internet pružatelja usluga. Stoga, naručitelj smatra da nije povrijedio načelo jednakog tretmana niti je neopravdano ograničio tržišno natjecanje. Nadalje, navodi da je kriterij razmjernan predmetu nabave, budući da je predmet nabave tehnički složena telekomunikacijska usluga kod koje globalna dostupnost, stabilnost i pouzdanost veze predstavljaju ključne elemente kvalitete usluge. Predmetni kriterij je u izravnoj vezi s predmetom nabave, razmjernan je njegovoj vrijednosti i tehničkoj složenosti te je u potpunosti sukladan odredbama članka 285. i 286. ZJN 2016 koji dopušta vrednovanje ponuda temeljem kvalitete. Naručitelj naglašava kako izravna povezanost s globalnim Tier 1 internet pružateljima, kao i razina zakupljenih kapaciteta, predstavljaju ključne tehničke pokazatelje: stabilnosti i dostupnosti usluge, otpornosti mreže na zagušenja i prekide, kvalitete međunarodne povezanosti, razine latencije i ukupnih performansi internetskog prometa. Globalni Tier 1 internet pružatelji predstavljaju najvišu razinu internetske hijerarhije jer osiguravaju globalnu dostupnost bez oslanjanja na kupnju tranzita od trećih strana. Time se za krajnjeg korisnika (Naručitelja) osigurava viša razina pouzdanosti i kontinuiteta usluge, što je osobito važno s obzirom na namjenu i značaj predmetne telekomunikacijske usluge za poslovanje naručitelja. Naručitelj ističe da kriterij nije eliminacijski, već se primjenjuje isključivo u fazi bodovanja, čime se dodatno osigurava razmjernost i očuvanje tržišnog natjecanja. Takav pristup rezultira ekonomski najpovoljnijom ponudom u kvalitativnom, a ne isključivo cjenovnom smislu, što je u potpunosti u skladu s temeljnim načelima javne nabave. Naručitelj ističe kako osporeni ENP kriterij izravno ocjenjuje kvalitetu međunarodne internetske povezanosti, vrednuje razinu raspoloživih globalnih kapaciteta, utječe na stabilnost, raspoloživost i performanse usluge tijekom cijelog trajanja izvršenja ugovora. Činjenica da pojedini gospodarski subjekt ne raspolaže većim Tier 1 kapacitetima ne može se smatrati diskriminacijom, već je to isključivo posljedica njegove poslovne strategije, a što ne može i ne smije biti na teret naručitelja. Naglašava da je ovo tijelo u svojoj praksi više puta istaknulo kako razlika u bodovanju kvalitativnih elemenata sama po sebi ne znači diskriminaciju, ako su kriteriji objektivni i jednako primjenjivi. U tom smislu, upućuje na rješenja ovoga tijela KLASA: UP/II-034-02/25-01/275 od 1. srpnja 2025. u kojoj je kao ENP kriterij objektivno i utemeljeno prihvaćen Tier 1 s ponderom 20% te dodjelom 20 bodova za ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 1001 i više Gbps. Naručitelj upućuje i na rješenje KLASA: UP/II-034-02/25-01/118 od 7. svibnja 2025. godine, a koje je utemeljeno na mišljenju Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM) od 29. travnja 2025. o tome da veći zakupljeni internet kapacitet globalnih međunarodnih pružatelja usluge predstavlja veću razinu sigurnosti i neprekidnost pružanja usluge. Naručitelj ističe da su propisani kriteriji bodovanja ekonomski najpovoljnije ponude u potpunosti razmjerni predmetu

nabave i stvarnim potrebama naručitelja, budući da minimalni Tier 1 kapacitet od 600 Gbit/s predstavlja objektivno nužan tehnički prag za uredno i sigurno izvršenje ugovora, dok se dodatni kapaciteti iznad tog minimuma vrednuju isključivo u okviru kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, bez isključivanja ponuditelja koji ispunjavaju minimalne zahtjeve. S obzirom da naručitelj posluje i s međunarodnim institucijama te koristi poslovne aplikacije u cloudu čiji se promet značajno povećao u odnosu na 2025. i prethodne godine, naručitelj zahtijeva veći zakupljeni kapacitet Tier 1 jer je od presudne važnosti za njegovo poslovanje, stoga je i odredio dodjelu maksimalnog broja bodova za ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 1201 i više Gbps. Nadalje, žalitelj pogrešno i pojednostavljeno promatra osporeni ENP kriterij isključivo u kontekstu klasične fiksne internetske usluge, zanemarujući činjenicu da se predmet nabave odnosi i na mobilne telekomunikacijske usluge, uključujući mobilni internet i mobilne VPN usluge, kod kojih globalna internetska povezanost ima jednako, a često i veće značenje. Naručitelj ističe da se mobilni internetski promet, neovisno o pristupnoj tehnologiji (4G/5G), u konačnici agregira i usmjerava kroz jezgrenu mrežu operatora, izlazi prema globalnoj internet mreži putem međunarodnih IP izlaznih točaka, izravno oslanja na kvalitetu i kapacitet globalnih tranzitnih i peering veza. U tom kontekstu, razina i struktura zakupljenog kapaciteta prema globalnim Tier 1 internet pružateljima ima izravan utjecaj na brzinu mobilnog internetskog prometa, latenciju prema međunarodnim servisima, stabilnost korištenja cloud aplikacija, otpornost na zagušenja u vršnim opterećenjima. Stoga je ocjenjivanje Tier 1 kapaciteta potpuno legitimno i tehnički opravdano i za mobilne usluge, a ne isključivo za fiksni pristup. Nadalje, kod mobilnih VPN usluga, koje su sastavni dio predmetne nabave, veza između Tier 1 kapaciteta i kvalitete usluge još je izraženija. Mobilni VPN uspostavlja kriptirani tunel između mobilnog korisničkog uređaja i VPN koncentratora, koristi mobilnu jezgrenu mrežu operatora, promet dalje usmjerava prema internim sustavima naručitelja ili prema globalnim destinacijama. U tom procesu svaki zastoje, zagušenje ili degradacija na izlazu prema globalnoj internet mreži izravno utječe na dostupnost VPN usluge, povećana latencija ili gubitak paketa utječu na rad poslovno kritičnih aplikacija, kvaliteta međunarodnog routinga postaje presudan faktor za korisničko iskustvo. Globalni Tier 1 kapaciteti osiguravaju kraće i stabilnije rute prema VPN odredištima, manji broj prijelaznih autonomnih sustava, veću pouzdanost end to end VPN veze, veću otpornost na zagušenja, prekide, međunarodne incidente u prometu. Time se smanjuje operativni i sigurnosni rizik u radu naručitelja, što je legitimni interes naručitelja u ovom predmetu javne nabave. Naručitelj dodatno ističe da su mobilne usluge dinamičnije po opterećenju, izloženije naglim prometnim skokovima, osjetljivije na međunarodna zagušenja (posebno kod roaminga, cloud i SaaS servisa). U takvim uvjetima, operator koji raspolaže većim, višestrukim, ugovorno osiguranim Tier 1 kapacitetima, može osigurati stabilnu mobilnu VPN i internet uslugu i u izvanrednim okolnostima, što predstavlja objektivnu prednost veće kvalitete. Slijedom svega navedenog, naručitelj utvrđuje da je osporeni ENP kriterij izravno povezan s kvalitetom mobilnog interneta i mobilnog VPN a, tehnički relevantan i stručno utemeljen, usmjeren na smanjenje operativnog i sigurnosnog rizika, u funkciji osiguranja kontinuiteta poslovanja naručitelja. Time je u cijelosti ispunjen zahtjev iz članka 284. i 285. ZJN-a, prema kojem kriteriji za odabir ponude moraju biti povezani s predmetom nabave i njegovim stvarnim izvršenjem. Specifičnost poslovanja naručitelja jest da obavlja javnu službu od posebnog društvenog značaja, pri čemu njegovo poslovanje uključuje: kontinuiranu obradu osjetljivih osobnih podataka (posebne kategorije podataka), svakodnevni rad u centraliziranim državnim informacijskim sustavima, elektroničku razmjenu podataka s drugim tijelima javne vlasti, osiguravanje neprekidne dostupnosti

usluga građanima. Takvi procesi u potpunosti ovise o stabilnoj, sigurnoj i pouzdanoj digitalnoj povezanosti. Naručitelj u svom poslovanju koristi te mora imati pouzdan pristup prema: centralnim državnim aplikacijama i registrima, integriranim sustavima e Uprave, cloud ili hibridnim rješenjima (sigurnosne kopije, aplikativni slojevi), sigurnim VPN rješenjima za udaljeni i terenski rad, vanjskim servisima (autentikacija, razmjena podataka, elektronička komunikacija). Svi navedeni sustavi: koriste IP promet, često su geografski i infrastrukturno dislocirani, ovise o kvaliteti međunarodnog routinga i kapaciteta operatora. Činjenica da se mobilne usluge koriste i u roamingu ne dovodi u pitanje relevantnost ENP kriterija vezanog uz Tier 1 kapacitete, budući da se podatkovni i VPN promet u roamingu u pravilu usmjerava kroz jezgrena IP mrežu domaćeg operatora, čija kvaliteta međunarodne povezanosti izravno utječe na stabilnost, sigurnost i dostupnost usluge. U tom kontekstu, globalni Tier 1 kapacitet neposredno utječe na dostupnost i kvalitetu usluge naručitelju. Za razliku od komercijalnih korisnika, naručitelj ne može tolerirati prekide rada informacijskih sustava, ne može prihvatiti degradaciju usluge u vršnim opterećenjima, ima obvezu kontinuiteta rada u kriznim i izvanrednim okolnostima. Socijalni rad uključuje terenski rad, mobilni pristup sustavima, rad izvan sjedišta ustanova. Mobilni VPN i mobilni Internet promet usmjeravaju kroz jezgrena IP mrežu operatora, ovise o međunarodnim IP izlazima, završavaju na centralnim ili cloud sustavima. Operator koji raspolaže većim i višestrukim Tier 1 kapacitetima može osigurati stabilnu mobilnu vezu, sigurnu VPN sesiju, dostupnost aplikacija i izvan uredskog okruženja.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda, utvrđeno je da je naručitelj predmet nabave opisao u tehničkim specifikacijama koje se odnose na nepokretnu i pokretnu mrežu te mobilne uređaje. U tehničkim specifikacijama koje se odnose na nepokretnu mrežu, u bitnom se traži „Paket usluga VoIP priključak s 1 brojem i Internet pristup asimetrične minimalne brzine 4 Mbit/s s Flat prometom; VoIP - PBX TRUNK s PRA/BRA sučeljima na centrali naručitelja; Analogni telefonski priključci; VOIP PBX - IP telefonija sa potrebnom opremom (IP telefoni, preklopnici, ATA uređaji); Usluga govornog automata. U tehničkim specifikacijama koje se odnose na pokretnu mrežu se između ostalog navodi da je obračunska jedinica za podatkovni promet na mobilnim Internet tarifama unutar RH i članica EU 100 kB. Ponuđene VPN i mobile Internet tarife iz troškovnika, nakon iskorištenog podatkovnog paketa tarife moraju imati mogućnost korištenja podatkovnog prometa uz smanjenu brzinu prijenosa podataka bez daljnje naplate. Pad brzine ne smije biti manji od 64 kbit/s. Iz tehničkih specifikacija, odnosno troškovnika, proizlazi da tehničke specifikacije uključuju i zahtjeve kako je navedeno u žalbenom navodu.

Nadalje je utvrđeno da je naručitelj kao jedan od kriterija za odabir ponude propisao: „Ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 međunarodnih upstream davatelja usluga (T)“. Detaljni opis: Kao kriterij naručitelj određuje ukupni zakupljeni Tier 1 kapacitet međunarodnih upstream davatelja usluga. Navedenim kriterijem vrednuje se kvaliteta pristupne mreže pružatelja usluge u smislu jačine i stabilnosti povezanosti pružatelja usluge na globalni Internet s različitim međunarodnim Internet pravcima te ukupnim kapacitetom koji ima ugovoren s navedenim pružateljima usluga. Veći Internet kapacitet globalnih međunarodnih Internet pružatelja usluge s kojima pružatelj usluge ima ugovoren zakup kapaciteta za pristup Internetu jamstvo je manjeg opterećenja pristupnih linkova, veće sigurnosti i neprekidnosti pružanja usluge, a samim time i direktno se odražava na kvalitetu usluge pristupa Internetu. Pristup Internetu svakako je za naručitelja iznimno važan i kao takav zauzima daleko najveći udio korištenja u usluzi podatkovnog prijenosa podataka (podatkovna usluga) te ga u tom kontekstu upravo naručitelj ocjenjuje iznimno važnim za svoje poslovanje, a time i za element

kriterija kvalitete predmeta nabave. Ponuditelj dokazuje da je spojen na globalnu Internet mrežu putem Tier 1 međunarodnog upstream davatelja usluga, telekomunikacijskim vezama određene raspoloživosti. Maksimalan broj bodova koji Ponuditelj može ostvariti u okviru ovog kriterija je 20 bodova. Vrijednost ovog kriterija dokazuje se potvrdom izdanom ponuditelju od strane globalnog Tier 1 internet pružatelja usluga o zakupljenom kapacitetu pristupa na globalnu Internet mrežu, te ovjerenom Izjavom s popisom globalnih Tier 1 internet pružatelja usluga i navedenim zakupljenim kapacitetom. Bodovanje se vrši na sljedeći način: Ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 od 0 do 600 Gbps dobiva nula bodova, ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 od 601 do 900 Gbps dobiva 10 bodova, ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 od 901 do 1200 Gbps dobiva 15 bodova, ukupni zakupljeni kapacitet Tier 1 od 1201 i više Gbps dobiva 20 bodova.

Naime, iz odredbi ZJN 2016 proizlazi da naručitelji slobodno određuju kriterije za odabir ponude, s tim da se pri postavljanju kriterija moraju rukovoditi odredbom članka 285. stavka 1. ZJN 2016, prema kojoj kriteriji za odabir ponude ne smiju biti diskriminirajući, moraju biti povezani s predmetom nabave te moraju omogućiti učinkovito nadmetanje. Kriteriji za odabir ponude znače dodatnu kvalitetu predmeta nabave te ne utječu na mogućnost nuđenja predmeta nabave već na broj bodova koji pojedina ponuda može ostvariti ovisno o tome ispunjava li ponuda i u kojoj mjeri propisane kriterije. Ovo tijelo prihvaća argumentaciju naručitelja iz odgovora na žalbu, koju žalitelj nije osporio, a posebno dio u kojem se obrazlažu prednosti veće razine zakupljenih kapaciteta, odnosno da ona predstavlja ključne tehničke pokazatelje stabilnosti i dostupnosti usluge, otpornosti mreže na zagušenja i prekide, kvalitete međunarodne povezanosti, razine latencije i ukupnih performansi internetskog prometa. S tim u vezi uzet je u obzir i dio odgovora naručitelja koji se odnosi na poslovanje naručitelja, a koje ide u prilog određivanju takvog kriterija kvalitete. Temeljem navedenog, ovo tijelo ocjenjuje da propisani kriterij naručitelja može biti opravdan tehničkim i sigurnosnim razlozima te nije utvrdilo povrede ZJN 2016, na koje upućuje žalitelj. Prema ocjeni ovog tijela, sporne odredbe dokumentacije o nabavi nisu usmjerene na isključivanje pružatelja usluga te su propisane sukladno odredbama ZJN 2016. Također valja napomenuti da je u rješenju ovoga tijela KLASA: UP/II-034-02/25 01/118 od 7. svibnja 2025. godine, Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM) od 29. travnja 2025. dala očitovanje o tome da veći zakupljeni internet kapacitet globalnih međunarodnih pružatelja usluge predstavlja veću razinu sigurnosti i neprekidnost pružanja usluge. Slijedom svega navedenog, budući da žalitelj, protivno obvezi iz članka 403. stavka 2. ZJN 2016, nije dokazao povrede ZJN 2016, na kojima temelji ovaj žalbeni navod, isti je ocijenjen kao neosnovan.

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 tijelo nije utvrdilo osobito bitne povrede postupka javne nabave.

Slijedom navedenog, na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno odredbama članka 419. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.450,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov

iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavak 3. tog članka propisuje da je stranka, na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. S obzirom na to da je žalba osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka pa je žalitelju, na temelju članka 430. a stavka 1. točke 2. ZJN 2016, priznat iznos od 2.450,00 eura na ime naknade plaćene za pokretanje žalbenog postupka.

S obzirom na navedeno, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016 obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog 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 neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENICA PREDsjednice

Danijela Antolković

