



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

Poslovni broj: Us II-151/2026-8

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 Marine Kosović Marković, predsjednice vijeća, Jelene Rajić i mr. sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ivane Jasprica Konjuh, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja IKOM d.d. OIB: 86247075815, Zagreb, Kovinska ulica 7, kojeg zastupa odvjetnik Milko Križanović, iz Odvjetničkog društva Križanović & partneri d.o.o., Zagreb, Palmotićeve 70, protiv točke 2. i 3. izreke rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, klasa: UP/II-034-02/25-01/471, urbroj: 354-02/1-26-24 od 17. ožujka 2026., uz sudjelovanje zainteresiranih osoba: Grada Zagreba, OIB: 61817894937, Zagreb, Trg Stjepana Radića 1 i A1 Hrvatska d.o.o., OIB: 29524210204, Zagreb, Vrtni put 1, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 16. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje točke 2. i 3. izreke rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, klasa: UP/II-034-02/25-01/471, urbroj: 354-02/1-26-24 od 17. ožujka 2026.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadom troškova upravnog spora.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika klasa: UP/II-034-02/25-01/471, urbroj: 354-02/1-26-24 od 17. ožujka 2026. točkom 2. izreke poništava se Odluka o odabiru klasa: 406-05/24-005/343, urbroj: 251-05-40-25-57 od 6. kolovoza 2025. u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim ponuditeljem na četiri godine, broj objave: 2025/S F02-0002112, predmet nabave: uređaji i oprema za daljinsko očitavanje vodomjera s ugradnjom, naručitelja Grad Zagreb, Zagreb. Točkom 3. izreke naprijed navedenog rješenja tuženika naloženo je naručitelju Gradu Zagrebu da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave naknadi žalitelju A1 Hrvatska d.o.o. Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu od 66.360,00 €.

2. Protiv točke 2. i 3. izreke rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj u bitnom navodi da analizirajući osporeno rješenje ukazuje na činjenicu da isto rješenje sadrži veliki broj tehničkih i pravnih pitanja međutim, sama opširnost obrazloženja rješenja ne predstavlja jamstvo njegove zakonitosti. Ovo iz razloga jer tuženik u više navrata

konstatira da postupak testiranja nije bio dovoljno transparentan, da zapisnici ne omogućuju rekonstrukciju provedenih radnji, da određeni tehnički zahtjevi dokumentacije o nabavi nisu bili dovoljno precizni, da naručitelj nije u cijelosti dokumentirao način ocjene pojedinih funkcionalnosti. Smatra da je obrazloženje rješenja tuženika nedostavno, proturječno i pravno neodrživo pri čemu upire na stajalište Ustavnog suda Republike Hrvatske izraženo u odluci, broj: U-III-1310/2018 od 10. ožujka 2020. kojim je istaknuto da pravo na obrazloženu odluku predstavlja sastavni dio prava na pravično suđenje. Upućuje i na odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu Ruiz Torija protiv Španjolske kao i u predmetu Hiro Balani protiv Španjolske. Smatra da je tuženik zakonski teret dokazivanja i žalbu usvojio na temelju sumnje, a ne dokazane povrede. Upire na odredbu članka 403. Zakona o javnoj nabavi iz koje proizlazi da žalbeni navodi ne mogu biti prihvaćeni ako nisu potkrijepljeni dokazima koji s potrebnim stupnjem sigurnosti potvrđuju postojanje provedbe zakona ili dokumentacije o nabavi što je ovdje izostalo. Smatra da je i pogrešno primijenjena odredba članka 293. Zakona jer se u konkretnom slučaju nije radilo o formalnim nedostacima, već o pitanjima koja zadiru u samu tehničku sukladnost ponude, a ta odredba izričito zabranjuje da pojašnjenje ili dopuna rezultiraju izmjenom ponude ili otklanjanjem nedostataka koje bi doveli do povrede načela jednakog tretmana ponuditelja. U konkretnom slučaju nisu bila sporna formalna obilježja pojedinih isprava niti administrativni propusti koje bi bilo moguće otkloniti jednostavnim pojašnjenjem. Sporne su bile tehničke karakteristike ponuđenog proizvoda, način rada uređaja, sadržaj pojedinih poruka, fizička kompatibilnost uzorka, rezultati očitavanja i mogućnost konfiguracije sustava. Naručitelj je tijekom postupka detaljno razložio zbog čega odredba članka 293. nije mogla biti primijenjena jer bi dodatno otklanjanje zahtijevalo dostavu nove tehničke dokumentacije, novih podataka, pa čak i novog uzorka, što je upravo ono što odredba članka 293. Zakona izričito zabranjuje. Upire na praksu Suda Europske unije izraženu u presudama SAG ELV Slovensko (C-599/10), Manova (C-336/12), Esaprojekt (C-387/14) te Archus i Gama (C-131/16). Neprihvatljivo je stajalište tuženika prema kojem je naručitelj nakon što je dostavljeni uzorak oštećen ili nije mogao biti testiran na način kako je žalitelj smatrao potrebnim bio dužan zatražiti dostavu drugog uzorka. Dostava novog uzorka nakon isteka roka za dostavu ponuda ne bi predstavljala pojašnjenje već dostavljenog dokaza, nego dostavu novog dokaza što je suprotno odredbi članka 293. Zakona. Tehnička suglasnost A1 ponude potvrđivana je ispravama dostavljenim tek u žalbenom postupku. Iz osporenog rješenja nesporno proizlazi da zainteresirana osoba A1 Hrvatska d.o.o. tek tijekom žalbenog postupka dostavlja dodatne izjave proizvođača glede vijeka trajanja baterije i kompatibilnog uređaja APULSE-W x1F5 s vodomjerima MOM Corona MWI/MWI2. Sam tuženik navodi da se tim ispravama dodatno potvrđuju tvrdnje sadržaja u ponudi, a takav zaključak predstavlja pogrešnu primjenu odredaba Zakona. Odlučno je pitanje je li tehnička sukladnost ponude bila dokazana u trenutku kada je naručitelj donosio odluku o odabiru, a ne može li se ona naknadno dokazivati novim ispravama, pribavljenim mjesecima poslije. Time je zakonitost odluke naručitelja ocjenjivana na temelju činjenica koje naručitelj u trenutku pregleda i ocjene ponuda nije mogao imati niti ih je mogao uzeti u obzir. Ne može se prihvatiti obrazloženje tuženika da je izmjenom dokumentacije o nabavi, kojom je izbrisan zahtjev da određena izjava mora potjecati isključivo od proizvođača ili njegova ovlaštenog zastupnika, svakoj izjavi ponuditelja dana neograničena dokazna snaga. Tom izmjenom samo je proširen krug mogućih izdavatelja pojedinih isprava, ali nisu izmijenjeni dokazni standardi niti je ukinuta obveza da tehnička sukladnost bude

dokazana vjerodostojnim dokazima dostavljenim u samoj ponudi. Dakle, osporeno rješenje se temelji na dokazima koji u vrijeme pregleda i ocjene ponuda nisu bili sastavni dio ponude A1 Hrvatska d.o.o., ali tuženik svoju odluku temelji na dokazima koji u trenutku pregleda i ocjene ponuda nisu postojali. Tuženik je bez stručnog dokaznog postupka zamijenio tehničku ocjenu naručitelja vlastitim zaključcima. Nadalje, u odnosu na fleksibilnu žičanu antenu ističe da je tuženik fleksibilnu žičanu antenu koja fizički izlazi iz kućišta uređaja smatrao "integriranom antenom" zato što je pričvršćena za uređaj i nije predviđena za jednostavnu demontažu. Takav zaključak nije samo pravna ocjena dokumentacije o nabavi nego tehničko tumačenje konstrukcije i funkcionalnost uređaja. Pojmovi "integrirana", "unutarnja", "vanjska", "fiksna" i "odvojiva" antena nisu nužno istoznačni. Činjenica da je antena trajno pričvršćena uz uređaj ne znači sama po sebi da je integrirana u njegovo kućište. Antena može biti neodvojiva, a ipak se nalazi izvan kućišta uređaja. Zbog toga je bilo potrebno utvrditi što se pod pojmom "integrirana antena" podrazumijeva prema dokumentaciji naručitelja. Također, tuženik smatra da je zahtjev konfiguriranja putem USB sučelja ispunjen i kada se uređaj konfigurira preko optičkog sučelja uz uporabu dodatnog vanjskog USB adaptera. Takav zaključak zanemaruje razliku između sučelja ugrađenog u sam uređaj i komunikacije koja se ostvaruje preko drugog sučelja uz pomoć dodatne vanjske opreme. Ako je dokumentacijom o nabavi zahtijevano konfiguriranje putem USB sučelja, tada je prema ocjeni tužitelja bilo potrebno stručno utvrditi znači li to da uređaj mora imati vlastiti USB priključak ili je dopuštena konfiguracija preko optičkog sučelja i posebnog adaptera. Nadalje, tuženik je prihvatio kompatibilnost uređaja APULSE-W x1F5 s vodomjerima MOM Corona ponajprije na temelju izjave ponuditelja i izjave ponuđača dostavljene tek u žalbenom postupku. Istodobno iz dostavljene kataloške dokumentacije nije jasno proizlazila zahtijevana kompatibilnost, dok praktično testiranje nije uspješno dovršeno. U takvoj situaciji postojala je očita proturječnost između različitih skupina dokaza. S jedne strane nalazile su se izjave kojima se kompatibilnost tvrdi, a s druge strane tehnička dokumentacija koja izričito ne potvrđuje praktično testiranje. Također, tuženik je samostalno ocjenjivao jesu li tehnički opisi bili dovoljno detaljni te jesu li oznake poput POD, RFU i DST jednoznačne za predmetni sustav. Međutim, nije utvrdio predstavljaju li navedene oznake općeprihvaćene tehničke oznake u području predmetne tehnologije, koriste li ih različiti proizvođači u različitim značenjima niti omogućuju li njihovi opisi pouzdano razumijevanje sadržaja i funkcije pojedinih podatkovnih polja. Riječ je o pitanjima koja prelaze granice pravnog tumačenja te zahtijevaju posebna tehnička stručna znanja. Smatra da je tuženik prekoračio granice kontrole zakonitosti jer tuženik može utvrditi da je naručiteljeva ocjena nejasna, proturječna, arbitrarna ili nedovoljno obrazložena, ali bez stručnog dokaznog postupka ne može samostalno utvrditi da određeni uređaj tehnički ispunjava zahtjeve i vlastitim tehničkim zaključcima nadomjestiti stručnu procjenu naručitelja. Tuženik je formalno naveo da ne preuzima ulogu naručitelja dok je sadržajno učinio upravo suprotno. Također, iz dokumentacije o nabavi i Pravilnika ne proizlazi obveza potpisa ponuditelja na zapisniku niti pravo na sudjelovanje u radu informacijskih sustava naručitelja. Tuženik povredu jednakog tretmana vidi i u činjenici da zapisnik o testiranju uzoraka A1 Hrvatska d.o.o. nije dan njenim predstavnicima na potpis, dok su pojedini drugi ponuditelji zapisnik potpisali ili im je potpis ponuđen. Međutim, Zakon o javnoj nabavi i Pravilnik o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave propisuje da zapisnik potpisuju članovi stručnog povjerenstva, odnosno osobe naručitelja koje su obavile radnju, pa ne postoji obveza da zapisnik potpisuju predstavnici ponuditelja niti potpis ponuditelja predstavlja

uvjet valjanosti testiranja. Također, neuspjeh daljinske LoRaWAN konfiguracije ne može se pretvoriti u formalnu pogrešku zapisnika. Naime, tuženik je umjesto ocjene pravne važnosti priznatog tehničkog nedostatka odlučujuću težinu dao mogućoj pogrešci u ponavljanju serijskog broja u zapisniku i tvrdnji da možda nisu testirana sva četiri uzorka. Kod mehaničkog testa slip-on modula nije dokazana nepravilna uporaba sile, a novi uzorak ne bi bilo dopušteno pojašnjenje. Predstavnici A1 Hrvatska d.o.o. bili su nazočni praktičnom testiranju, a nesporno je da je pri premještanju odnosno montaži došlo do loma elementa zakačke te da nakon toga čvrst i funkcionalan spoj nije mogao biti potvrđen. A1 Hrvatska d.o.o. tvrdila je da je primijenjena prekomjerna sila, dok je naručitelj to osporavao. Tuženik nije utvrdio tko je konkretno, na koji način i protivno kojoj proceduri oštetio uzorak. Također ističe da tuženik problematizira i način provjere alarma odnosno razdvajanja komponenti navodeći da je kod A1 uzorka presječena žica, dok je kod ponude tužitelja izvršeno nedestruktivno odvajanje priključka. Dokumentacija o nabavi nije zahtijevala identičnu destruktivnu radnju na svim konstrukcijski različitim proizvodima nego provjeru funkcionalnog svojstva i reakciju sustava. Načelo jednakog tretmana nalaže primjenu istih kriterija i usporedivih uvjeta, ali ne nalaže zanemarivanje tehničkih razlika između proizvoda. Smatra da je rješenje proturječno glede potrebe za raspravom i utvrđenjem činjenica. Također, smatra da nije bilo mjesta poništenju cijele Odluke o odabiru, već je tuženik morao jasno razdvojiti eventualne manjkavosti dokumentacije od stvarne nezakonitosti pregleda i ocjene ponuda, te objasniti zašto se posljedice ne mogu ograničiti na dio postupanja zahvaćen nedostatkom. Tužitelj nezakonitost osporenog rješenja vidi i u pogrešnom stajalištu tuženika o ponovnom testiranju uzoraka, čime dolazi do povrede načela pravne sigurnosti i zabrane retroaktivnog utvrđivanja činjeničnog stanja te navodi da iz obrazloženja rješenja proizlazi da tuženik nije naložio provođenje novog testiranja niti je ono određeno kao obvezna radnja u ponovnom postupku pa ukoliko je tuženik smatrao da je ponovno testiranje nužno radi zakonitog dovršetka postupka bio je dužan to u obrazloženju rješenja jasno navesti. Iz obrazloženja nije moguće nedvojbeno utvrditi koje konkretne radnje je naručitelj dužan poduzeti u ponovnom postupku. Upire na odluku Suda Europske unije u premetu C-6/15 u kojem je istaknuto da i kad naručitelj raspolaže određenom diskrecijom pri ocjenjivanju ponuda, ona ne smije dovesti do izmjene uvjeta pod kojima se ponude ocjenjuju. Naime, naknadno stvaranje novih dokaza ili provođenje novih ispitivanja dovelo bi do povrede načela jednakog tretmana. Upire na presudu Suda Europske unije broj: C-27/15 u kojoj je izraženo shvaćanje da ponuditelj ne smije trpiti štetne posljedice zbog zahtjeva ili načina postupanja koji nisu jasno i unaprijed određeni u dokumentaciji o nabavi. Ističe da iz svih pravno argumentiranih razloga te cjelokupne dokumentacije spisa proizlazi da u konkretnom predmetu ne postoje zakonske pretpostavke za ponovno provođenje dokaznog postupka. Smatra da tuženik nakon provedenog postupka nije utvrdio ni jednu novu odlučnu činjenicu koja bi zahtijevala daljnje dokazivanje, već je svoju odluku u cijelosti utemeljio na drugačijoj pravnoj ocjeni već utvrđenih činjenica. Iz rješenja ne proizlazi nikakva konkretna obveza naručitelja niti uputa koje bi radnje trebalo provesti zbog čega smatra da tuženik nije smatrao kako postoje neutvrđene odlučne činjenice pa nije predmet trebalo vraćati na ponovni postupak, a što je u skladu i s praksom ovog Suda izraženoj u presudama, poslovni broj: Us II-16/2024, Us II-179/2025. Predlaže poništiti točke 2. i 3. izreke rješenja tuženika te odbiti žalbu žalitelja izjavljenu protiv Odluke o odabiru od 31. srpnja 2025., objavljene 6. kolovoza 2025., odbiti zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka, te potražuje trošak sastava tužbe.

Podredno predlaže poništiti točku 2. i 3. izreke rješenja tuženika i predmet vratiti tuženiku na ponovno odlučivanje uz naknadu troškova spora.

3. Tuženik u odgovoru na tužbu navodi da je žalitelj, A1 Hrvatska d.o.o. u žalbenom postupku naveo čitav niz činjenica koji ukazuju na nejednak tretman, netransparentnost te brojne nedostatke i nepravilnosti. Naime, iz sadržaja samih zapisnika o testiranju uzoraka razvidno je da isti nisu sadržajno ujednačeni, da pojedini ponuditelji nisu bili tretirani na jednak način u pogledu upoznavanja sa zapisnicima o testiranju, te da žalitelju nije dana mogućnost da zapisnik o testiranju njegovih uzoraka potpiše. Naime, dokaz žalitelja je upravo ovdje naručiteljeva dokumentacija postupka temeljem koje je tužitelj i ocjenjivao osnovanost navoda žalitelja. Upravo je teret dokaza na naručitelju sukladno odredbi članka 403. stavka 1. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16., 114/22., 48/26., dalje: ZJN), a naručitelj se pozivao na okolnosti koje nisu evidentirane u zapisniku, niti proizlaze iz dokumentacije, zbog čega nije uspio osporiti žaliteljeve prigovore. Glede primjene odredbe članka 293. ZJN-a upire na odluke ovog Suda poslovni broj: Us II-499/2019, Us II-109/2024 iz kojih jasno proizlazi da ne postoji načelan odgovor za primjenu naprijed navedene odredbe, već odgovor treba tražiti u svjetlu okolnosti svakog konkretnog slučaja. Tuženik je ocijenio da traženje novih uzoraka ne bi samo po sebi bilo protivno odredbama članka 293. ZJN-a jer upotpunjavanje ponude dostavom novih uzoraka ne bi predstavljalo izmjenu ponude ili pregovaranje u smislu odredbe članka 293. ZJN-a, budući da dostava uzorka u konkretnom slučaju služi provjeri već ponuđenih tehničkih karakteristika, pri čemu se naglašava da uzorci ne podliježu zabrani upotpunjavanja prema članku 20. stavku 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave. Dodatno upire na dikciju članka 56. stavka 3. mjerodavne Direktive o javnoj nabavi 2014/24/EU odnosno članka 76. Direktive o javnoj nabavi 2014/25/EU iz koje je razvidno kako isti dopuštaju podnošenje nužnih informacija ili dokumentacije (dakle čak i ako određeni dokumenti nedostaju) za razliku od odgovarajućeg članka prethodne Direktive 2004/18/EZ (članak 51.). Ova nova, proširena mogućnost upotpunjavanja i pojašnjavanja ponuda zapravo predstavlja oživotvorenje standarda dobrog upravljanja, koji podrazumijeva obvezu naručitelja da ponude pregleda s dužnom pažnjom. Dakle, tumačenjem odredaba ZJN-a pa tako i Direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU proizlazi da istima usvojen manje formalistički pristup u pogledu pregleda i ocjene ponuda. Pri tome ukazuje na recentnu praksu Suda EU odnosno presudu u predmetu C-812/24 u kojem je Sud EU tumačio sukladnost nacionalnog prava s Direktivom 2014/24/EU. Stoga niti u konkretnom slučaju pozivanje žalitelja na upotpunjavanje ponude dostavom novih uzoraka i to radi provjere već ponuđenih tehničkih karakteristika nije protivno pravu Unije niti odredbama nacionalnog prava. Međutim, tuženik u spornom dijelu rješenja nije naveo da je naručitelj bio dužan tražiti dostavu novih uzoraka kako to pogrešno tužitelj ističe. Naime, naručitelj je u žalbenom postupku isticao da nije mogao od žalitelja tražiti dostavu novih uzoraka jer da bi time postupio protivno članku 293. ZJN-a. Međutim, tuženik je iscrpno obrazložio zašto takva argumentacija naručitelja u okolnostima konkretnog slučaja nije pravno održiva. Nadalje, ističe da je žalitelj u ponudi dostavio slijedeće dokumente: "Izjava za tehničke podatke za uređaj ponuđen pod stavkom 1. troškovnika" i "Izjava i tehnički podaci za uređaj ponuđen pod stavkom 2. troškovnika" koje izjave sadrže opis podržanih poruka, strukture podataka, formata okvira i definicije pojedinih polja. Naručitelj je tijekom pregleda i ocjene ponuda ocijenio da dostavljena dokumentacija ne zadovoljava zahtjeve dokumentacije o nabavi jer za uzlaznu poruku "Info okvir" nije opisana svrha i značenje polja "POD" dok za silaznu poruku "Parametar - Sat brojila" nije opisana

svrha i značenje polja "RFU" i "DST". Međutim, dokumentacijom o nabavi nije bilo propisano da ponuditelji moraju sastaviti poseban pojmovnik korištenja kratica niti da svaka oznaka ili kratica korištena u tehničkoj dokumentaciji mora biti dodatno prevedena ili posebno definirana. Zbog navedenog tuženik je zaključio da ima mjesta primjeni odredbe članka 293. ZJN-a. U tom pogledu upire i na presude ovog Suda poslovni broj: Us II-100/2023. Us II-325/2021, Us II-449/2020. Nadalje, tuženik je u obrazloženju rješenja naveo da je žalitelju u žalbenom postupku dostavio izjavu proizvođača u odnosu na uređaje ponuđene u stavci 1. i 2. troškovnika kojom izjavom je potvrdio da uređaji udovoljavaju postavljenom zahtjevu životnog vijeka baterije te je isto tako dostavio ovjereni prijevod Izjave proizvođača AIUT Sp.z.o.o. u kojoj se potvrđuje kako isporučeni uređaj APULSE-W x1F5 s navedenim serijskim brojevima imaju mogućnost spajanja na vodomjere tipa MOM Corona MWI/MWI2. Međutim, suprotno navodima tužitelja izjave su u obrazloženju rješenja navedene samo u svrhu dodatne argumentacije u prilog osnovanosti navoda žalitelja i ne predstavljaju dokazni materijal na temelju kojeg je tuženik ocjenjivao zakonitost naručiteljevog pregleda. Naime, vijek trajanja baterije bio je sadržan u Izjavi žalitelja dostavljenoj kao ažurirani popratni dokument (u kojoj je izričito navedeno da uređaj uključuje bateriju s vijekom trajanja dužim od 10 godina uz pretpostavke propisane tehničkim specifikacijama naručitelja), a koja je izjava propisana DON-om kao jedno od prihvatljivih dokaznih sredstava za dokazivanje usklađenosti ponude sa zahtjevima i uvjetima iz DON-a. Takva Izjava bila je propisana DON-om kao jedno od valjanih dokaznih sredstava za dokazivanje usklađenosti ponude s tehničkim specifikacijama. Stoga je tuženik pravilno ocijenio da naručitelj nije postupio sukladno odredbama DON-a kada nije prihvatio izjavu ponuditelja kao adekvatan dokaz kompatibilnosti ponuđenog uređaja s vodomjerom MOM Corona MWI/MWI2. Naručitelj je taj koji propisuje što mu je bitno i koji će mu dokazi biti prihvatljivi, a naručitelj je u DON-u jasno propisao da će prihvatiti izjave ponuditelja u svrhu sadržajnog dokazivanja tehničkih karakteristika ponuđenog proizvoda. Štoviše, radi se o izmjeni DON-a koja je izvršena nakon upita zainteresiranog gospodarskog subjekta i kojom izmjenom je omogućeno dokazivanje tehničkih karakteristika i izjavama ponuditelja, a ne samo proizvođača. Glede pitanja integrirane antene ističe da je žalitelj ponudio uređaj kod kojeg je antena žičana, neodvojivo spojena s uređajem te fizički izlazi izvan kućišta pa je bilo sporno pitanje predstavlja li takva antena "fiksnu integriranu antenu" u smislu zahtjeva DON-a. Ističe da je detaljno obrazložio zašto ponudu žalitelja nije trebalo ocijeniti neusklađenom u dijelu koji se odnosi na sporni tehnički zahtjev, pri čemu je naglasak stavljen na odredbe DON-a u kojima niti u osnovnom tekstu tehničke specifikacije, niti kroz dodatna pojašnjenja nije izričito definirano da se pod navedenim pojmom podrazumijeva isključivo antena smještena unutar kućišta uređaja, tzv. interna antena, niti su precizirani drugi konstrukcijski ili tehnički parametri koji bi na takvo tumačenje upućivali. U situaciji kada zahtjevi dokumentacije o nabavi nisu jasni ili su podložni različitim tumačenjima takva nejasnoća ne može ići na štetu ponuditelja o čemu je Sud izrazio shvaćanje u predmetima Us II-349/2020, Us II-107/2021, Us II-297/2021, Us II-338/2021. Također tuženik je uvažio mišljenje prof.dr.sc. Davora Bonefačića u dijelu u kojem isti navodi da se integriranom antenom smatra bilo koja izvedba antene koja je fiksno ugrađena i neodvojiva od uređaja čemu ponuđeni uređaj žalitelja udovoljava. Glede ispunjavanja zahtjeva konfiguracije uređaja tuženik je detaljno obrazložio da nije bilo propisano da USB sučelje mora biti izvedeno kao izravni fizički USB priključak ugrađen na samom modulu niti je bilo zabranjeno korištenje tehničkog rješenja koje za ostvarenje USB komunikacije koristi dodatni adapter. Kako to nije bilo propisano, a iz

dostavljene dokumentacije žalitelja ne proizlazi da konfiguracija uređaja nije moguća putem USB komunikacije to je tuženik u okolnostima nedovoljno jasne i dvojbene dokumentacije o nabavi poentirao da se štetne posljedice nedovoljno precizno sastavljene dokumentacije ne mogu staviti na teret ponuditelju. Glede zahtjeva kompatibilnosti tužitelj smatra spornim da tuženik veću dokaznu snagu daje izjavama žalitelja i izjavama proizvođača, nego katalogu i rezultatima testiranja. Međutim, odredbama DON-a i tehničke karakteristike uređaja pa tako i kompatibilnosti uređaja s vodomjerom MOM Corona MWI/MWI2 nisu se trebale dokazivati isključivo podatkom sadržanim u katalogu proizvođača. DON-om je naručitelj predvidio dostavu više vrsta tehničke dokumentacije uključujući i izjave ponuditelja koje sadrže tehničke podatke o ponuđenim izjavama, a izjave ponuditelja kao dokaz naručitelj je propisao izmjenom DON-a koja je izvršena nakon upita zainteresiranog gospodarskog subjekta i kojom izmjenom je omogućeno dokazivanje tehničkih karakteristika i izjavama ponuditelja, a ne samo proizvođača. U žalbenom postupku žalitelj je iznio prigovore vezano uz način provedbe testiranja njegovog uzorka, a tuženik je te prigovore ocijenio osnovanim te ističe da tuženik nije taj koji provodi postupak javne nabave, već naručitelj. Tuženik ne može prisiliti naručitelja da u ponovno postupku provede ponovno testiranje uzorka dakle stručnu provjeru će eventualno izvršiti naručitelj, a ne tuženik kome to kao žalbenom tijelu nije u nadležnosti. U odnosu na opis LoRaWAN poruka činjenica je da žalitelj u dostavljenoj izjavi nije naveo značenje pojedinih oznaka - kratica (POD, RFU, DST) međutim, žalitelj je tijekom žalbenog postupka jasno i argumentirano naveo da se radi o standardnim tehničkim oznakama korištenim u komunikacijskim protokolima što naručitelj nije osporio, a također je dokumentacijom o nabavi izričito dopušteno korištenje međunarodno priznatog izričaja, internacionalizama, stranih naziva i stručne terminologije. Dakle DON nije propisao da svaka oznaka korištena u tehničkoj dokumentaciji mora biti zasebno dešifrirana tekstualnim opisom. Ističe da tuženik nije utvrdio potrebu za vještačenjem, budući je osnovanost žalbe utvrdio na temelju očitovanja svih stranaka u postupku i dokaza te sadržaja dokumentacije o nabavi te je u ukupnosti svih dostavljenih dokaza ocijenjeno da su odlučne činjenice u dovoljnoj mjeri razjašnjene kako bi se uz pravilnu primjenu materijalnog prava donijela zakonita odluka. Navodi, da se ne može provođenjem usmene rasprave i saslušanjem svjedoka naknadno nadomjestiti testiranje uzoraka koje je naručitelj bio dužan provesti u skladu s temeljnim načelima javne nabave. Tuženik je rješenje donio temeljem činjeničnog stanja utvrđenog u konkretnom postupku javne nabave te savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno te svih dokaza zajedno. Ozbiljnost pristupa tuženika u rješavanju ovog žalbenog predmeta govori u prilog vrijeme koje je uloženo u rješavanje žalbenog predmeta te opsežnost odluke tuženika. Glede prigovora da sukladno odredbama ZJN-a i Pravilnika ne postoji obveza da zapisnik o testiranju potpisuju predstavnici ponuditelja te da potpis ne predstavlja uvjet valjanosti zapisnika, ističe se da ti propisi ne uređuju sadržaj zapisnika o testiranju uzoraka, međutim to svakako ne znači da ne postoji mjerodavno pravo primjenjivo na konkretan prigovor. Naime, tuženik je nesporno utvrdio da je mogućnost potpisa bila pružena drugim ponuditeljima, dok žalitelju nije dana mogućnost da zapisnik o testiranju njegovih uzoraka pregleda i potpiše. Upravo u toj činjenici leži nezakonitost postupanja naručitelja. Nadalje, ističe da tužitelj zanemaruje ključnu argumentaciju žalitelja koji u žalbi jasno tvrdi da uređaj u potpunosti podržava i ispravno izvršava daljinsku konfiguraciju kada se pošalje valjana naredba u skladu s tablicom parametara koja je dostavljena u dokumentaciji te da se zaključak naručitelja o tehničkoj nesukladnosti temeljio na jednom primjeru iz dokumentacije koji sadrži tipografsku oznaku, a ne na

stvarnom nedostatku u dokumentiranim formatima poruka te funkcionalnosti uređaja. Tužitelj ne osporava nikakvom konkretnom argumentacijom ili dokazima kojima bi dokazao da je naručitelj spornu funkcionalnost ocijenio na sva četiri uređaja, odnosno da je sporna funkcionalnost sa strane naručitelja ocijenjena ispravnom. Nadalje među strankama nije sporna činjenica da je uzorak žalitelja oštećen te se iz dokumentacije spisa daje zaključiti da je oštećen od strane predstavnika naručitelja. Tuženik je u granicama žalbenih navoda, sukladno članku 404. stavku 1. uz primjenu pravila dokazivanja iz članka 403. stavka 1. ZJN-a sve navode žalitelja u pogledu postupka testiranja uzoraka ocijenio osnovanim. Naime, utvrđeno je iz dokumentacije da zapisnik o testiranju ne sadrži detaljan opis korištenja opreme, ne sadrži dokumentaciju iz koje bi bilo moguće nedvojbeno utvrditi identitet korištenog mjerila i njegovu konfiguraciju, ne sadrži fotografije, ni druge zapise koji bi omogućili provjeru tvrdnji stranaka, a niti s druge strane sadrži potpise te eventualne primjedbe predstavnika žalitelja koji su bili nazočni testiranju. Tuženik je u rješenju naveo da se može životno i logično prihvatiti stajalište da sama činjenica primjene različitih tehničkih metoda za izazivanje prekida komunikacije ne mora sama po sebi značiti da testiranje nije provedeno pravilno, budući da dokumentacijom o nabavi nije bio propisan konkretan način provođenja predmetnog testa. Tuženik nije utvrdio povredu načela jednakog tretmana, ali je ukazao na mogućnost takvog zaključka, s obzirom da naručitelj u zapisniku o testiranju uzoraka nije obrazložio zašto je kod žalitelja i tužitelja primijenio različite tehničke metode za izazivanje prekida komunikacije. Navodi da ocjena uspjeha u žalbenom postupku, sukladno presudama ovog Suda, ne ovisi o broju žalbenih navoda, već o žalbenom zahtjevu pa se odluka donesena u postupku javne nabave može ili poništiti ili održati na snazi, ako se žalba ocijeni neosnovanom no svakako se ne može poništiti u jednom dijelu, niti se može poništiti samo pojedina nezakonita radnja u postupku pregleda i ocjene ponuda. Nakon poništenja Odluke o odabiru postupak se vraća u stadij pregleda i ocjena ponuda u kojem je naručitelj nakon provedenog ponovnog postupka ocjene ponuda dužan donijeti novu odluku ili je čak ovlašten donijeti odluku o poništenju postupka. Tuženik po utvrđenju nezakonitosti pregleda i ocjene ponuda nije dužan dati nalog o radnjama koje je potrebno poduzeti, već je ključno da iz rješenja jasno proizlazi što je bilo nezakonito i koje se granice u izvršenju rješenja moraju poštivati. Glede mogućnosti ponovnog provođenja testiranja uzoraka, pri čemu tužitelj upire na presudu Suda EU u predmetu C-336/12 treba reći da se ista odnosi na tumačenje Direktive 2004/18/EZ koja je na drugačiji, uži način uređivala institut pojašnjenja i upotpunjavanja. Naime, uzorci su DON-om propisani u svrhu provjere kompatibilnosti dostavljenih uzoraka s propisanim tehničkim specifikacijama, a kako je utvrđeno da testiranje uzoraka nije provedeno sukladno načelima javne nabave na način koji omogućava učinkovitu provjeru zakonitosti provedenog testiranja naručitelj u okviru ponovnog postupka pregleda i ocjene ponuda ima mogućnost ispraviti te nepravilnosti. Naime, ponovno testiranje uzoraka ne predstavlja nezakonito stvaranje nove činjenične osnove, već pravilnu provedbu postupka javne nabave. Naručitelj ima mogućnost provesti testiranje na istim uzorcima koji su već dostavljeni ili će zatražiti nove uzorke, ali je ključno da i stari i novi uzorci moraju udovoljavati propisanim tehničkim specifikacijama. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva da Sud sam riješi predmetnu stvar.

4. Zainteresirana osoba u ovom upravnom sporu A1 Hrvatska d.o.o., u odgovoru na tužbu navodi da je tuženik uzimajući u obzir obvezu poštivanja načela javne nabave, pogotovo načela transparentnosti, načela jednakog tretmana pravilno ocijenio povredu

u konkretnom slučaju. U nastavku upire na dijelove obrazloženja rješenja tuženika, a glede primjene načela transparentnosti pri čemu posebno ističe da je pravilan zaključak tuženika da pojedini ponuditelji nisu bili tretirani na jednak način. Ističe da je postupak pregleda i ocjene koje je proveo naručitelj nezakonit i nepravilan pa je pravilno tuženik poništio nezakonitu odluku jer se u konkretnim okolnostima ne može ostaviti na snazi dio odluke koja ovisi o rezultatu postupka pregleda i ocjene ponuda ako je utvrđen nezakonitim i nepravilnim. Nadalje, ističe da se u okolnostima konkretnog slučaja ne može prihvatiti stajalište prema kojima naručitelj nije mogao od tužitelja zatražiti dostavu pojašnjenja ili dostavu novih uzoraka što je tuženik valjano obrazložio te u nastavku citira dijelove obrazloženja rješenja tuženika. Smatra pogrešnim zaključak tužitelja da u postupcima javne nabave žalitelj nema pravo ni predložiti niti dostaviti ni jedan jedini dokaz, a dokazima koje je zakonito dostavio u žalbenom postupku žalitelj je dokazao da je provedeni postupak bio nezakonit i nepravilan. Pogrešan je zaključak tužitelja da bi tuženik samostalno ocjenjivao tehnička svojstva ponuđenih uređaja budući je tuženik utvrdio kako je naručitelj vlastitom izmjenom dokumentacije o nabavi odustao od formalnog inzistiranja na određenom izvoru/obliku dokaza te proširio krug prihvatljivih dokaznih sredstava za dokazivanje tehničkih karakteristika ponuđenih uređaja slijedom čega je dokumentacija žalitelja sukladna konkretnoj dokumentaciji o nabavi, a suprotno tumačenje i postupanje naručitelja je nezakonito. Nadalje, pravilno zaključuje tuženik da naručitelj niti kroz dodatna pojašnjenja dokumentacije o nabavi nije izričito definirao da se pod pojmom "integrirane antene" podrazumijeva isključiva antena smještena unutar kućišta uređaja niti je precizirao druge karakteristike ili tehničke parametre koje bi takvo tumačenje nedvojbeno upućivali, odnosno odredio položaj antene u odnosu na kućište uređaja. U rješenju tuženik jasno obrazlaže kako je u žalbenom postupku utvrđeno što je naručitelj u tehničkoj specifikaciji tražio, izvršen je uvid u dokaze dostavljene po žalitelju, uvid u zapisnik o pregledu uzoraka te je tuženik argumentirano naveo kako niti dokumentacijom o nabavi niti tehničkim specifikacijama nije bio propisan tip fizičkog USB priključka niti je bilo određeno da sam modul mora sadržavati integrirani USB konektor određene vrste odnosno kako je naručitelj propisao isključivo funkcionalni zahtjev konfiguracije uređaja putem NFC ili USB ili Bluetooth sučelja bez dodatnog definiranja fizičke izvedbe takvog zahtjeva. Neosnovanim smatra tužbeni navod da tuženik nije objasnio zbog čega veću dokaznu snagu daje izjavama zainteresirane osobe i proizvođača nego katalogu, uzorku i rezultatima praktičnog testiranja jer je to upravo suprotno obrazloženju rješenja tuženika budući je tuženik, između ostalog, naveo da iz dokumentacije o nabavi osobito nakon njezine izmjene tijekom postupka ne proizlazi zahtjev da se predmetna tehnička karakteristika mora dokazivati isključivo katalogom ili drugim dokumentima proizvođača niti proizlazi zabrana dokazivanja drugim dokumentima dostavljenim u ponudi. Također, pravilno je zaključio tuženik da zapisnik o testiranju ne sadrži detaljan opis korištene opreme, ne sadrži dokumentaciju iz koje bi bilo moguće nedvojbeno utvrditi identitet korištenog mjerila i njegovu konfiguraciju, ne sadrži fotografije i druge zapise koji bi omogućili provjeru tvrdnji stranaka a niti s druge strane sadrži potpise te eventualne primjedbe predstavnika žalitelja koji su bili nazočni testiranju. Također, pravilno je utvrđenje tuženika da dokumentacijom o nabavi nije bilo propisano da ponuditelji moraju sastaviti poseban pojmovnik korištenih kartica niti da svaka oznaka ili kratica korištena u tehničkoj dokumentaciji mora biti dodatno prevedena ili posebno definirana. Tuženik je detaljno obrazložio da naručitelj nije dokazao da je testiranje uzoraka proveo na način koji osigurava poštivanje načela jednakog tretmana i transparentnosti prema

svim ponuditeljima te proces evaluacije ponuda nije proveden na istovjetan način prema svim ponuditeljima. Ovdje nije odlučno je li naručitelj imao formalnu obvezu pribaviti potpise predstavnika žalitelja već činjenica da iz dokumentacije postupka ne proizlazi da je predstavnicima žalitelja uopće bilo omogućeno unošenje primjedbe na sadržaj zapisnika ili evidentiranje njihovih eventualnih neslaganja s tijekom i rezultatima testiranja. U situaciji kad rezultat testiranja predstavlja odlučnu osnovu za odbijanje ponude transparentnost postupka zahtjeva da zapisnik sadrži relevantne okolnosti koje mogu biti od značaja za ocjenu pravilnosti provedenog testiranja. U odnosu na izvođenje dokaza vještačenjem ističe da je već tuženik utvrdio kako kompromitiranost uzoraka i nepravilnosti tijekom testiranja predstavljaju pitanja koja se prvenstveno ocjenjuju kroz dokumentiranost i transparentnost postupanja naručitelja a ne kroz naknadno izvođenje dokaza o tehničkim svojstvima uzoraka ili njihovoj sukladnosti. Ističe da proces evaluacije ponuda nije proveden na istovjetan način prema svim ponuditeljima pa u takvim okolnostima posljedice nije moguće ograničiti na dio postupanja zahvaćen nedostatkom niti je riječ o predmetu podijeljenom na grupe pa da se odluka o odabiru može poništiti samo u odnosu na jednu grupu niti se može ostaviti na snazi dio odluke koja ovisi o rezultatu pregleda i ocjene ponuda ako je utvrđen nezakonitim i nepravilnim. Konačno, tuženik nije dužan naručitelju dati izričiti nalog koje bi točno određene radnje trebalo provesti obzirom na samu prirodu postupka javne nabave i činjenicu da ZJN naručitelju prepušta diskrecijska prava koja isti može ali ne mora koristiti u fazi postupka pregleda i ocjene ponuda. Predlaže tužbeni zahtjev u cijelosti odbiti.

5. Sud je sukladno odredbi članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. i 39/26.-odluka Ustavnog suda RH, – dalje: ZUS) odgovor tuženika i zainteresirane osobe dostavio tužitelju.

6. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

7. I po ocjeni Suda tuženik je svoju odluku utemeljio na činjenicama koje je u postupku pravilno i potpuno utvrdio nakon čega je osnovano zaključio da je žalba, ovdje zainteresirane osobe A1 Hrvatska d.o.o., osnovana zbog čega je poništio Odluku o odabiru naručitelja, klasa: 406-05/24-005/343, urbroj: 251-05-40-25-57 od 6. kolovoza 2025. Pritom je dao detaljnu i jasnu analizu činjenične i pravne situacije detaljno analizirajući sva očitovanja stranaka i sve dostavljene dokaze, naveo je razloge kojima se rukovodio, a koje razloge u cijelosti prihvaća i Sud jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni provedenih dokaza u postupku te na pravilnom tumačenju relevantnih odredaba materijalnog prava dajući detaljno i iscrpno obrazloženje iz kojih razloga žalbene navode žalitelja smatra osnovanim odnosno neosnovanim.

8. Iz podataka spisa predmeta proizlazi da je naručitelj objavio 28. veljače 2025., u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave s namjerom sklapanja okvirnog sporazuma s jednim ponuditeljem na četiri godine, broj objave: 2025/S F02-0002112, predmet nabave: uređaji i oprema za daljinsko očitavanje vodomjera s ugradnjom koji postupak provodi kao središnju odnosno povremenu zajedničku javnu nabavu u ime i za račun drugog subjekta na temelju Sporazuma o reguliranju međusobnih prava i obveza u postupcima javne nabave od 1. listopada 2024., i ovlaštenja od 4. listopada 2024., za naručitelja: Vodoopskrba i odvodnja d.o.o. Zagreb.

9. U tom postupku pristigle su četiri ponude od kojih je naručitelj dvije ocijenio valjanima te je dana 31. srpnja 2025., donio, a dana 6. kolovoza 2025. u EOJNRH objavio Odluku o odabiru, klasa: 406-05/24-005/343, urbroj: 251-05-40-25-57 kojom je, kao najpovoljniju, odabrao ponudu ponuditelja IKOM d.d. Zagreb. Ponuda ovdje

zainteresirane osobe je odbijena temeljem članka 295. stavka 1. ZJN-a uz obrazloženje da je sukladno članku 3. točki 13. ZJN-a ocijenjena kao neprihvatljiva jer ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta te je sukladno članku 3. točki 15. ZJN-a ocijenjena kao neprikladna jer nije relevantna za ugovor o javnoj nabavi jer bez značajnih izmjena ne može zadovoljiti potrebe i zahtjeve naručitelja propisane dokumentacije o nabavi, uz napomenu da se detaljno obrazloženje nalazi u prilogu zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda i to zapisnik o pregledu uzoraka, opisa, tehničke dokumentacije i certifikata proizvoda i prilogu zapisniku.

10. Prema odredbi članka 404. stavka 1. ZJN-a, u žalbenom postupku tuženik postupa u granicama žalbenih navoda, a po službenoj dužnosti pazi na postupovne pretpostavke i osobito bitne povrede iz stavka 2. ovog članka. Prema odredbi članka 420. ZJN-a, u žalbenom postupku žalitelj je u žalbi dužan iznijeti sve sporne činjenice (opis nepravilnosti i obrazloženje) i za njih predložiti dokaze. U konkretnom slučaju, i po ocjeni Suda, pravilno je tuženik ocijenio da je žalitelj svojim žalbenim navodima te dostavljenim dokazima, koje tužitelj i naručitelj u žalbenom postupku nisu s uspjehom osporili, doveo u sumnju zakonitost postupanja naručitelja zbog čega je osnovano osporenim rješenjem poništena odluka o odabiru od 6. kolovoza 2025., sve uz detaljno obrazloženje rješenja tuženika.

11. Suprotno mišljenju tužitelja nema povrede odredbe članka 403. ZJN-a budući da u situaciji kada žalitelj iznosi niz nepravilnosti glede tijeka i načina testiranja uzoraka a koji proizlaze iz dokumentacije o nabavi naručitelj je dužan dokazati u cilju osporavanja navoda žalitelja da je postupak proveden te testiranje uzoraka provedeno poštujući načela javne nabave da su svi ponuditelji pod jednakim uvjetima ocjenjivani. Naime, naručitelj se pozivao na okolnosti koje nisu evidentirane u zapisniku niti proizlaze iz dokumentacije zbog čega je pravilno zaključeno da nije uspio osporiti žalbene navode ovdje zainteresirane osobe.

12. Odredbom članka 293. stavka 1. ZJN-a propisano je da ako su informacije ili dokumentacija koje je trebao dostaviti gospodarski subjekt nepotpuni ili pogrešni ili se takvima čine ili ako nedostaju određeni dokumenti, javni naručitelj može, poštujući načela jednakog tretmana i transparentnosti zahtijevati od dotičnih gospodarskih subjekata da dopune, razjasne, upotpune ili dostave nužne informacije ili dokumentaciju u primjerenom roku ne kraćem od pet dana.

13. U odnosu na prigovor tužitelja glede primjene naprijed navedene odredbe ZJN-a, u pogledu mogućnosti dostave novih uzoraka putem navedenog instituta treba reći da na pitanje dosega članka 293. ZJN-a ne postoji načelan odgovor već odgovor treba tražiti u svjetlu okolnosti svakog konkretnog slučaja i u svakom pojedinačnom slučaju procijeniti je li konkretno postupanje naručitelja odnosno ponuditelja u primjeni članka 293. ZJN-a, izišlo iz okvira propisanog tim člankom ZJN-a, a takvo shvaćanje je već izraženo u odlukama ovog Suda na koje upire tuženik u odgovoru na tužbu. Tuženik je ocijenio da u konkretnom slučaju traženje novih uzoraka ne bi samo po sebi bilo protivno naprijed navedenoj odredbi ZJN-a budući da dostava uzorka u konkretnom slučaju služi provjeri već ponuđenih tehničkih karakteristika pri čemu se naglašava da uzorci ne podliježu zabrani upotpunjavanja prema članku 20. stavku 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave ("Narodne novine", broj: 65/17., 75/20. i 92/25.), a niti je odredbama dokumentacije o nabavi bila isključena mogućnost instituta upotpunjavanja. Pri tome tuženik u odgovoru na tužbu posebno ističe da su Direktive o javnoj nabavi, proširile mogućnost naručitelja u traženju pojašnjenja ili upotpunjavanja te da iz dikcije članka 56. stavka 3. Direktive o javnoj

nabavi 2014/24/EU odnosno članka 76. Direktive o javnoj nabavi 2014/25/EU je razvidno kako isti dopuštaju podnošenje nužnih informacija ili dokumentacije (dakle čak i ako određeni dokumenti nedostaju za razliku od odgovarajućeg članka prethodne Direktive 2004/18/EZ) iz čega proizlazi da je usvojen manje formalistički pristup u postupku pregleda i ocjene ponuda zbog čega takvo upotpunjavanje ne bi bilo protivno pravu Unije kao niti odredbama ZJN-a i Pravilnika. Naime, tuženik je osnovano u obrazloženju osporenog rješenja naveo da sama činjenica da bi naručitelj od ponuditelja zatražio dostavu novih uzoraka radi provjere već ponuđenih tehničkih karakteristika ne znači samo po sebi da bi se tu radilo o nedopuštenoj izmjeni jer ocjena dopuštenosti takvog postupanja ovisi o okolnostima svakog konkretnog slučaja osobito tome služi li dostava uzorka provjeri već ponuđenih svojstava ili bi njome ponuditelj naknadno mijenjao odnosno poboljšavao sadržaj svoje ponude. Naime, u postupku je utvrđeno da provedeno testiranje uzoraka nije dokumentirano na način koji omogućava jasnu i provjerljivu rekonstrukciju poduzetih radnji te da iz dokumentacije predmeta nije moguće nedvojbeno utvrditi da su svi ponuditelji tijekom testiranja imali jednak tretman, a čime je dovedena u pitanje pravilnost ocjene dostavljenih uzoraka i mogućnost naknadne provjere zaključaka koje je naručitelj na temelju testiranja donio. Pri tome, tuženik nije naveo da je u ponovnom postupku naručitelj dužan zatražiti dostavu novih uzoraka već ukoliko naručitelj odluči ponovno provesti testiranje uzoraka da je isto potrebno provesti poštujući načela jednakog tretmana ponuditelja i transparentnosti jednakog postupanja te osigurati provođenje testiranja uz prisutnost predstavnika svih ponuditelja.

14. Nije točna tvrdnja tužitelja da bi tuženik tehničku sukladnost ponude ovdje zainteresirane osobe glede vijeka trajanja baterije i kompatibilnosti uređaja APULSE-W x1F5 s vodomjerima MOM Corona MWI/MWI2 utvrdio na temelju izjava proizvođača dostavljenih u žalbenom postupku. Ovo iz razloga jer je podatak o vijeku trajanja baterije bio sadržan u izjavi ovdje zainteresirane osobe dostavljenoj kao ažurirani popratni dokument gdje je navedeno da uređaj uključuje bateriju s vijekom trajanja dužim od 10 godina uz pretpostavke propisane tehničkim specifikacijama naručitelja, a koja izjava je propisana DON-om kao jedno od dokaznih sredstava za usklađivanje ponude s tehničkim specifikacijama budući je naručitelj DON-om predvidio više vrsta tehničke dokumentacije uključujući izjave ponuditelja koje sadrže tehničke podatke o ponuđenim uređajima. Naime, upravo je naručitelj izmjenom DON-a odustao od zahtjeva da određeni tehnički podaci moraju biti dokazani isključivo dokumentima koji potječu od proizvođača ili njegovog zastupnika da bi potom tijekom pregleda ponuda ponovno uspostavio takav zahtjev na način da jedino katalog ili izjava proizvođača je prihvatljiv dokaz tehničke karakteristike, a što naknadno nije moguće budući je sam naručitelj izmijenio dokumentaciju o nabavi na način da odustaje od zahtjeva da tehnički podaci moraju biti dokazani isključivo dokumentima proizvođača ili njegovog zastupnika. Stoga je osnovano zaključio tuženik da naručitelj nije postupio sukladno odredbama DON-a kad nije prihvatio izjavu ponuditelja kao adekvatan dokaz kompatibilnosti ponuđenog uređaja s vodomjerom. Izjavom proizvođača koju je žalitelj dostavio tijekom žalbenog postupka samo se dodatno potvrđuje da isporučeni uređaji imaju mogućnost spajanja na vodomjere tipa MOM Corona MWI2. Stoga, tuženik je taj žalbeni navod žalitelja ocijenio sukladno dokumentaciji koju je isti dostavio u postupku pregleda i ocjene ponuda, a izjave proizvođača koje je dostavio tijekom žalbenog postupka su navedene u kontekstu dodatne argumentacije žalitelja da ponuđeni uređaji udovoljavaju tehničkim zahtjevima. Dodatno se ističe da se radi o izmjeni dokumentacije o nabavi koja je izvršena nakon upita zainteresiranog gospodarskog

subjekta i kojom je omogućeno dokazivanje tehničkih karakteristika i izjavama ponuditelja, a ne samo proizvođača.

15. Nadalje, naručitelj je dokumentacijom o nabavi propisao tehnički zahtjev prema kojem ponuđeni uređaj mora imati "fiksnu integriranu antenu". Među strankama je bilo sporno je li zainteresirana osoba udovoljila naprijed navedenom tehničkom zahtjevu jer je ponudila uređaj kod kojeg je antena žičana, neodvojivo spojena s uređajem te fizički izlazi izvan kućišta odnosno da li takva antena predstavlja "fiksnu integriranu antenu" u smislu zahtjeva iz dokumentacije o nabavi. Tuženik je u obrazloženju osporenog rješenja detaljno naveo i obrazložio zašto ponudu žalitelja, ovdje zainteresirane osobe, nije trebalo ocijeniti nesukladnom u dijelu koji se odnosi na navedeni tehnički zahtjev pri čemu je naglasak stavljen na odredbe dokumentacije o nabavi u kojem nije izričito definirano da se pod navedenim pojmom podrazumijeva isključivo antena smještena unutar kućišta uređaja (tzv. interna antena) niti su precizirani konstrukcijski ili tehnički parametri koji bi na takvo tumačenje nedvojbeno upućivali. Sukladno ustaljenoj upravnosudskoj praksi u situaciji kad su zahtjevi dokumentacije o nabavi nejasni ili podložni različitim razumnim tumačenjima takva nejasnoća se ne može tumačiti na štetu ponuditelja. Osim toga, u postupku je tuženik uvažio mišljenje prof.dr.sc. Davora Bonefačića koje je potvrđeno stručnim mišljenjem Joze Rakušića, univ.mag.ing.el. dajući detaljno obrazloženje razloga iz kojih prihvaća navedeno mišljenje.

16. Glede ispunjenja tehničke specifikacije kojom je traženo "konfiguracija uređaja: - daljinskim putem LoRaWAN mreže- LoRaWAN downlink poruka; - putem NFC ili USB ili Bluetooth sučelja tuženik je zaključio da je naručitelj propisao isključivo funkcionalni zahtjev konfiguracije uređaja putem NFC ili USB ili Bluetooth sučelja bez dodatnog definiranja fizičke izvedbe takvog zahtjeva slijedom čega nije bilo propisano da USB sučelje mora biti izvedeno kao izravni fizički USB priključak ugrađen na samom modelu, niti je bilo zabranjeno korištenje tehničkog rješenja koje za ostvarenje USB komunikacije koristi dodatni adapter. S obzirom na nedovoljno jasnu i dvojbenu dokumentaciju o nabavi takva nejasnoća se ne može tumačiti na štetu ponuditelja zbog čega je ocijenio osnovanim taj žalbeni navod žalitelja.

17. U pogledu zahtjeva kompatibilnosti treba reći da prema odredbama dokumentacije o nabavi i tehničke karakteristike uređaja pa tako i kompatibilnosti uređaja s vodomjerom MOM Corona MWI/MWI2 naručitelj je predvidio dostavu više vrsta tehničke dokumentacije uključujući i izjave ponuditelja koje sadrže tehničke podatke o ponuđenim uređajima što je propisano izmjenom dokumentacije o nabavi a koja je, kao što je već navedeno, izvršena nakon upita zainteresiranog gospodarskog subjekta i kojom izmjenom je omogućeno dokazivanje tehničkih karakteristika i izjavama ponuditelja, a ne samo proizvođača pa kako je naručitelj propisao kako će se dokazivati podatak o kompatibilnosti te je među ostalima propisao i izjavu koju je žalitelj i dostavio, to se navedeni tužbeni navod tužitelja ocjenjuje neosnovanim.

18. U odnosu na prigovor da ovdje zainteresirana osoba nije navela značenje pojedinih oznaka kratica POD, RFU, DST iako je DON-om izričito tražen detaljan opis formata poruka treba reći da dokumentacijom o nabavi nije bilo propisano da ponuditelji moraju sastaviti poseban pojmovnik korištenih kratica niti da svaka oznaka ili kratica korištena u tehničkoj dokumentaciji mora biti dodatno prevedena ili posebno definirana niti je bilo propisano na kojoj razini detaljnosti mora biti izvršen opis pojedinih polja niti da svaka oznaka mora biti zasebno definirana tekstualnim opisom. Osim toga, dokumentacijom o nabavi (točka 3.5.) izričito je dopušteno korištenje međunarodno priznatog izričaja, internacionalizama, stranih naziva i stručne terminologije. Stoga, u

takvoj situaciji naručitelj je mogao, ukoliko je smatrao da je potrebno detaljnije opisati određene poruke ili određene pojmove zatražiti upotpunjenje i pojašnjenje dostavljenih dokumenata sukladno odredbi članka 293. ZJN-a budući da iz dokumentacije ne proizlazi da je ponuda ovdje zainteresirane osobe bila protivna DON-u.

19. Suprotno tvrdnji tužitelja tuženik je osporeno rješenje donio temeljem utvrđenog činjeničnog stanja, svih dokaza i javnih isprava nakon što je u upravnom postupku omogućeno svim strankama da se očituju o navodima drugih stranaka koje pravo su iste i iskoristile te nakon detaljne analize i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svi dokaza zajedno donio osporenu odluku pri čemu je dao i razloge zbog kojih smatra da nema potrebe za provođenjem vještačenja te saslušanja svjedoka, a koje razloge prihvaća i ovaj Sud.

20. Također, osnovano tuženik u odgovoru na tužbu ističe da isti nema ovlast niti dužnost preuzeti ulogu naručitelja testirati uzorke i utvrđivati sukladnost dostavljenih uzoraka s traženim tehničkim karakteristikama budući da odgovornost za navedeno leži isključivo na naručitelju jer je naručitelj taj koji provodi postupak javne nabave a tuženik postupa sukladno odredbi članka 399. stavka 3. ZJN -a.

21. Glede prigovora tužitelja da sukladno odredbama ZJN-a i Pravilnika ne proizlazi obveza potpisa ponuditelja na zapisniku niti pravo na sudjelovanje u radu informacijskih sustava naručitelja treba reći da ti propisi ne uređuju sadržaj zapisnika o testiranju uzoraka. Naime, tuženik je utvrdio iz spisa predmeta da je mogućnost potpisa i iznošenja prigovora bila pružena drugim ponuditeljima dok žalitelju ta mogućnost nije dana zbog čega nije poštivano načelo jednakog tretmana iz članka 4. ZJN-a. Zapisnik o testiranju uzoraka ne sadrži detaljan opis korištene opreme, dokumentaciju iz koje bi bilo moguće nedvojbeno utvrditi identitet korištenog mjerila i njegovu konfiguraciju, ne sadrži fotografije ili druge zapise koji bi omogućili provjeru tvrdnji stranaka, ne sadrži potpise ni eventualne primjedbe predstavnika ovdje zainteresirane osobe koji su bili nazočni testiranju, a čije bi eventualno neiznošenje primjedbi na tijek testiranja moglo nadomjestiti ostale nedostatke opisa tijeka testiranja. Stoga ako je drugim ponuditeljima omogućeno unošenje primjedbi na sadržaj zapisnika, a ovdje zainteresiranoj osobi nije, onda takvo postupanje naručitelja utječe na valjanost zapisnika o testiranju uzoraka jer ga čini netransparentnim.

22. Glede nemogućnosti daljinske konfiguracije uređaja putem LoRaWAN mreže u žalbenom postupku je utvrđeno da je naručitelj u zapisniku o pregledu uzoraka za sva 4 ponuđena uređaja serijskih brojeva 25863100, 25863101, 25863102 i 25863103, kao razlog neudovoljavanja zahtjevu mogućnosti daljinske konfiguracije uređaja putem LoRaWAN mreže naveo identičnu konstataciju da "testiranjem uređaja serijskog broja 25863101 nije bilo moguće uspostaviti daljinsku konfiguraciju" pri čemu je osnovano zaključio da iz samog zapisnika nije razvidno na koji je način taj rezultat testiranja primijenjen i na ostale uređaje različitih serijskih brojeva. Naime, iz samog zapisnika proizlazi da je za sva četiri uređaja kao razlog neudovoljavanja naveden rezultat testiranja uređaja serijskog broja 25863101 pa nije jasna povezanost tako utvrđenog rezultata s preostalim uređajem različitih serijskih brojeva te nije osnovan navod da bi se radilo o formalnoj pogrešci u ponavljanju serijskog broja u zapisniku.

23. Nadalje, nije sporno da je uzorak žalitelja oštećen. Ovdje zainteresirana osoba je u upravnom postupku isticala da zapisnik o testiranju uzoraka ne odgovara tijeku testiranja na način koji je proveden kao i da predstavnicima zainteresirane osobe nije bilo omogućeno unošenje primjedbi u zapisnik niti očitovanje na njegov sadržaj prije njegovog sastavljanja te je dostavila dokumentaciju kojom je nastojala dokazati da testiranje nije provedeno pod uvjetima predviđenim dokumentacijom o nabavi ni na

jednak način prema svim ponuditeljima. Naime, kao što je već navedeno iz dokumentacije spisa proizlazi da zapisnik o testiranju ne sadrži detaljan opis korištene opreme, ne sadrži dokumentaciju iz koje bi bilo moguće nedvojbeno utvrditi identitet korištenog mjerila i njegovu konfiguraciju, ne sadrži fotografije ili druge zapise koje bi omogućili provjeru tvrdnje stranaka niti sadrži potpise te eventualne primjedbe predstavnika žalitelja koji su bili nazočni testiranju. Stoga osnovano zaključuje tuženik kako nije mogao utvrditi kako je došlo do oštećenja žaliteljevog uzorka jer je zapisnik manjkav.

24. Tužitelj osporava utvrđenje tuženika u pogledu njegove ponude a u odnosu na funkcionalnost detekcije odvajanja modula od davača impulsa te ističe da načelo jednakog tretmana ne nalaže zanemarivanje tehničkih razlika između proizvoda. Međutim, osnovano tuženik upire na obrazloženje osporenog rješenja u kojem je navedeno da se može životno i logično prihvatiti stajalište da sama činjenica primjene različitih tehničkih metoda za izazivanje prekida komunikacije ne mora sama po sebi značiti da testiranje nije provedeno pravilno budući da dokumentacijom o nabavi nije bio propisan konkretan način provođenja predmetnog testa te okolnost da je kod jednog rješenja prekid simuliran rezanjem komunikacijske žice, a kod drugog odvajanjem pojedinih komponenti sustava, sama za sebe ne predstavlja razlog za zaključak da tražena funkcionalnost nije dokazana. Međutim, tuženik je ukazao na to da naručitelj u zapisniku o testiranju uzoraka nije obrazložio zašto je kod žalitelja i tužitelja primijenio različite tehničke metode za izazivanje prekida komunikacije niti se iz istog može nedvojbeno utvrditi koje su konkretne radnje poduzimane tijekom testiranja u odnosu na spornu funkcionalnost.

25. Tužitelj smatra da nije bilo mjesta poništenju cijele Odluke o odabiru. U konkretnom slučaju tuženik je utvrdio niz nezakonitosti i nepravilnosti u pogledu pregleda i ocjene ponuda zbog čega je žalbu ocijenio osnovanom te Odluku o odabiru poništio. Sukladno ustaljenoj upravnosudskoj praksi uspjeh u žalbenom postupku ne ovisi o žalbenim navodima koji su ocijenjeni osnovanim, već o žalbenom zahtjevu. Naime, ne može se poništiti samo pojedina nezakonita radnja u postupku pregleda i ocjene ponuda, osim ako se ne radi o žalbi na pojedinu grupu predmeta. Sukladno odredbi članka 425. stavka 1. točka 4. ZJN-a, kad se žalba ocijeni osnovanom tada se pobijana odluka poništava. Nakon poništenja odluke o odabiru postupak se vraća naručitelju koji ima ovlast provesti ponovni postupak pregleda i ocjene ponuda u kojem će donijeti novu odluku na koje nezadovoljne stranke imaju mogućnost izjavljivanja žalbe.

26. Konačno, tuženik je u obrazloženju osporenog rješenja detaljno naveo koje je sve radnje potrebno poduzeti ako naručitelj ponovno provede testiranje, omogućiti prisutnost predstavnika svih ponuditelja i odgovarajuće dokumentacije što znači da je dao uputu kako provesti testiranje kako bi se otklonile nezakonitosti utvrđene u postupku pregleda i ocjene ponuda koje su detaljno u obrazloženju osporenog rješenja iznesene. U odnosu na pozivanje tužitelja na presude Suda EU, kao što je to već naprijed navedeno iz mjerodavne Direktive o javnoj nabavi 2014/24/EU i 2014/25/EU razvidno je kako se dopušta podnošenje nužnih informacija ili dokumentacije (dakle čak i ako određeni dokumenti nedostaju) za razliku od prethodne Direktive 2004/18/EZ iz čega proizlazi da je usvojen manje formalistički pristup u postupku pregleda i ocjene ponuda orijentiran na poštivanje temeljnih načela javne nabave i usmjeren održanju veće razine tržišnog natjecanja, a što se ostvaruje između ostalog, primjenom odredbe članka 293. ZJN-a. Odluke ovog Suda na koje tužitelj upire nisu primjenjive jer se tu

ne radi o izraženom pravnom shvaćanju, već se radi o ocjeni relevantnih činjenica u svakom pojedinačnom predmetu.

27. Slijedom navedenog, valjalo je pozivom na odredbu članka 116. stavka 1. ZUS-a odlučiti kao u točki I. izreke, a odluka o troškovima spora (točka II. izreke) utemeljena je na odredbi članka 147. stavka 1. istog Zakona.

U Zagrebu, 16. rujna 2026.

Predsjednica vijeća:
Marina Kosović Marković

Broj zapisa: **9-3088d-37b52**

Kontrolni broj: **02885-0687f-35529**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:

CN=Marina Kosović-Marković, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

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.