



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

Poslovni broj: Us II-22/2026-8

## 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 sutkinja toga suda Eveline Čolović Tomić, predsjednice vijeća, Senke Orlić-Zaninović i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Ane Matacin, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja zajednice ponuditelja LAVČEVIĆ d.d., Split, Bihaćka 2, OIB: 71421617824 i LAVČEVIĆ-INŽENJERING d.o.o., Split, Bihaćka 2, OIB: 61073136920, kojeg zastupaju opunomoćenici Dražen Vuković i Saša Lalić, odvjetnici iz Odvjetničkog društva Vuković & Lalić d.o.o., Split, Hrvatske mornarice 1D, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba: Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama, Zagreb, Savska cesta 41/VI, OIB: 69331375926 i PALIR d.o.o., Zagreb, Ulica Dane Duića 3, OIB: 19383246503, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 24. veljače 2026.

### p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev tužitelja za poništavanje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, KLASA: UP/II-034-02/25-01/621, URBROJ: 354-02/8-25-8 od 23. prosinca 2025.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova ovog upravnog spora.

### Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem tuženika odbija se, kao neosnovana, žalba tužitelja, te se odbijaju zahtjevi tužitelja i gospodarskog subjekta PALIR d.o.o. za naknadom troškova žalbenog postupka.

1.1. Navedenim rješenjem tuženika odlučeno je o žalbi tužitelja izjavljenoj protiv odluke o odabiru, KLASA: 406-07/25-03/21, URBROJ: 356-06/25-124 od 16. listopada 2025., u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0002922, predmet nabave: izgradnja višestambene građevine na lokaciji Blato, Zagreb, naručitelja Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama (dalje u tekstu: Naručitelj), kojom je, kao ekonomski najpovoljnija, odabrana ponuda gospodarskog subjekta PALIR d.o.o., Zagreb, ovdje zainteresirane osobe (dalje u tekstu: Odabrani ponuditelj).

2. Tužitelj je protiv osporenog rješenja ustao s tužbom, smatrajući ga neosnovanim i nezakonitim. U tužbenim navodima, upire na prethodni postupak u kojem je Naručitelj donio odluku o odabiru od 5. lipnja 2025., a koju je tuženik,

povodom njegove žalbe, poništio iz razloga što Odabrani ponuditelj nije ispunio Troškovnik u skladu sa zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (dalje u tekstu: DON). U ponovnom postupku, Naručitelj je pozvao Odabranog ponuditelja na upotpunjavanje ponude sukladno članku 293. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj 120/16. i 114/22. – dalje u tekstu: ZJN), nakon čega je novom, ovdje osporenom odlukom o odabiru, izabrao kao najpovoljniju ponudu društva PALIR d.o.o., ovdje Odabranog ponuditelja, čime je povrijedio DON, Dio II – Upute za ponuditelje, kojima su (točkom 2.) jasno propisani zahtjevi i uvjeti kojih se mora pridržavati ponuditelj prilikom ispunjavanja Troškownika, te je navedeno da ako ponuditelj ne ispuni sve stavke Troškownika u skladu sa zahtjevima DON-a, Naručitelj će takav troškownik odnosno ponudu smatrati suprotnom odredbama DON-a i ponuda će biti odbijena. Međutim, umjesto da ponudu koja je suprotna odredbama DON-a odbije, Naručitelj poziva Odabranog ponuditelja na upotpunjavanje ponude primjenom članka 293. ZJN-a te donosi ovdje osporenu odluku o odabiru. Tuženik takvu odluku ocjenjuje zakonitom, čime je značajno odstupio od svoje dosadašnje prakse u kojoj je zauzeo jasan stav da je isključena primjena članka 293. ZJN-a u slučaju neispunjenja svih stavki Troškownika od strane ponuditelja u skladu s DON-om, koji izričito u tom slučaju predviđa odbijanje ponude. S tim u vezi nastavno citira odluke tuženika u kojima je do sada u pravnoj i činjenično identičnim slučajevima jasno iskazivao stajalište da ponuditelj mora unijeti cijenu za svaku podstavku te da nije dopušteno naknadno unošenje bilo kakvih novih cijena te da se takva ponuda mora odbaciti. Poziva se na odredbu članka 280. stavka 4. ZJN-a, te naglašava da prilikom predaje ponude Odabrani ponuditelj nije ispunio sve stavke Troškownika, a što je bio dužan učiniti. Umjesto da takvu ponudu odbije, Naručitelj poziva Odabranog ponuditelja da dopiše cijene za stavke koje prilikom predaje ponude nije dostavio, i to kroz primjenu članka 293. ZJN-a. Pritom tužitelj upire i na odluke Visokog upravnog suda RH u kojima je zauzet stav da u situaciji kada troškownik tužitelja nije popunjen u skladu s odredbama propisanim dokumentacijom o javnoj nabavi, odnosno kad stupac jedinične cijene nije popunjen, sporne stavke nisu niti ponuđene, te bi popunjavanje istih neminovno dovelo do pregovaranja. Time je ovaj Sud zauzeo stav da je isključena primjena članka 293. ZJN-a u slučaju neispunjenja cjelovitog Troškownika od strane ponuditelja u skladu s DON-om, koji izričito u tom slučaju predviđa odbijanje ponude. Stoga tužitelj drži da pobijana odluka nije u skladu s prethodno izraženim pravnim shvaćanjem Suda te se njome narušava ujednačenost sudske prakse i pravna sigurnost. Slijedom svega navedenog, tužitelj predlaže ovom Sudu usvojiti tužbu, poništiti osporeno rješenje tuženika, usvojiti žalbu i poništiti odluku o odabiru, uz nalog tuženiku da mu nadoknadi trošak žalbenog postupka i ovog upravnog spora u iskazanim iznosima. Ujedno podnosi prijedlog za odgodom učinka pobijanog rješenja te zahtjev za donošenje privremene mjere odgode izvršenja osporenog rješenja sve do donošenja odluke u ovom upravnom sporu.

3. Tuženik se, u odgovoru na tužbu, protivi tužbenom zahtjevu iz razloga navedenih u obrazloženju osporenog rješenja. Tvrdnje tužitelja drži u cijelosti neutemeljenima, jer nemaju temelja u odredbama ZJN-a, a osobito ne proizlaze iz DON-a niti iz utvrđenog činjeničnog stanja u predmetnom postupku. U bitnom, ističe da se ovdje radi o situaciji ponovljenog postupka pregleda i ocjene ponuda nakon prethodne odluke tuženika od 4. rujna 2025., kojom je poništena ranija odluka o odabiru u istoj stvari, a kojim rješenjem su utvrđeni propusti u postupanju Naručitelja pri pregledu i ocjeni ponude Odabranog ponuditelja, koje je u daljnjem tijeku postupka bilo nužno otkloniti. Upućuje na ovlasti Naručitelja u ponovljenom postupku pregleda i

ocjene ponuda, a u kojem je Naručitelj pozvao Odabranog ponuditelja da dopuni dostavljeni Troškovnik, čime je iskoristio pravo koje ima po članku 293. stavku 1. ZJN-a. U konkretnom slučaju radilo se o tome da su u ponudi Odabranog ponuditelja – Troškovniku, uneseni podaci odnosno jedinične cijene i ukupne cijene stavke – kompleta, dok je ponuditelj propustio u nekim stavkama unijeti jedinične cijene i ukupne cijene podstavki kompleta. Dodaje da je Odabrani ponuditelj već u Troškovniku dostavljenom u ponudi jasno i nedvojbeno ponudio sporne komplete koji se sastoje upravo od onih sastavnih dijelova koji su navedeni u podstavkama i koji dijelovi zapravo čine predmetni komplet, te je za tako opisane komplete (s navedenim sastavnim dijelovima) iskazao jedinične i ukupne cijene. Stoga naknadna dostava upotpunjenog Troškovnika, s ispunjenim jediničnim cijenama podstavki kompleta, od strane Odabranog ponuditelja nije dovela do izmjene cijena kompleta iz ugovornog troškovnika, niti do izmjene cijene ponude. Uputnjavanjem troškovnika u dijelu spornih podstavki kompleta Odabrani ponuditelj nije niti mijenjao ponuđeni predmet nabave, niti je uslijed naknadnog upisivanja jediničnih cijena podstavki kompleta došlo do drukčije cijene ponude, slijedom čega tuženik drži da takvim postupanjem Naručitelj nije postupio protivno bilo kojem od načela javne nabave niti je time povrijeđeno bilo koje subjektivno pravo tužitelja. Naglašava da ZJN ima i predviđa alate, prvenstveno članak 293., kojima se omogućava ponuditeljima da pojasne i upotpune ponudu, odnosno čak i da dostave dokumente koji nedostaju. Navodi kako bi jedina situacija na koju se odnosi zabrana upotpunjavanja temeljem članka 293. ZJN-a, bila situacija u kojoj ponuditelj u ponudi nije dostavio troškovnik, dok ocjena dopuštenosti svakog drugog upotpunjavanja odnosno otklanjanja nedostataka troškovnika ovisi o prirodi nedostatka s obzirom na činjenicu hoće li takvo ispravljanje dovesti do pregovaranja vezano za kriterij za odabir ponude ili ponuđeni predmet nabave, odnosno hoće li dovesti do nedopuštene izmjene ponude (članak 280. stavak 8. ZJN-a). U konkretnom slučaju, naknadna dostava upotpunjenog Troškovnika od strane Odabranog ponuditelja nije dovela do izmjene cijene ponude niti je dovela do toga da Odabrani ponuditelj mijenja ponuđeni predmet nabave. Nadalje, smatra da je odredba DON-a, na koju se poziva tužitelj, primjenjiva tek nakon što Naručitelj pregleda i ocijeni ponude odnosno nakon što, ako to smatra potrebnim, primijeni odredbu članka 293. ZJN-a. Sporna odredba DON-a samo dodatno pojašnjava kako će Naručitelj postupiti ukoliko nakon završetka cjelokupnog postupka pregleda i ocjene ponuda, a koji uključuje i primjenu citirane zakonske odredbe, Troškovnik ostane nepotpun. Zaključno, tuženik ističe da svaku odluku tuženika, kao i presude ovoga Suda, treba razmatrati u kontekstu njihovih specifičnih okolnosti, slijedom čega drži bespredmetnim pozivanje tužitelja na pojedine njegove i sudske odluke, s obzirom da okolnosti u kojima su iste donesene nisu istovjetne okolnostima konkretnog predmeta. Protivi se prijedlogu za određivanje odgodnog učinka tužbe i zahtjevu za određivanje privremene mjere, koje smatra neosnovanim, te predlaže ovom Sudu odbiti tužbeni zahtjev u cijelosti kao neosnovan.

4. Zainteresirana osoba, ovdje Naručitelj, osporava osnovanost tužbenih navoda, u bitnom, iz istih razloga koje je već naveo tuženik. Naglašava da je postupio u skladu s mjerodavnim odredbama ZJN-a kada je pozvao Odabranog ponuditelja da otkloni utvrđeni nedostatak ponude, čime je iskoristio pravo koje ima po članku 293. stavku 1. ZJN-a. Uputnjavanjem Troškovnika, Odabrani ponuditelj nije izmijenio cijene ponude niti ponuđeni predmet nabave, a što bi tek upućivalo na povredu članka 293. stavka 2. i članka 280. stavka 8. ZJN-a. Pritom upire na praksu tuženika iz koje jasno proizlazi da ukoliko je došlo do naknadnog popunjavanja troškovnika u skladu s

člankom 293. ZJN-a, kojim nije promijenjena inicijalna cijena, to nije pregovaranje i mijenjanje ponude, a što nastavno detaljnije pojašnjava. Protivi se prijedlogu tužitelja za odgovornim učinkom tužbe i zahtjevu za određivanjem privremene mjere te, slijedom svega navedenog, predlaže ovom Sudu odbiti navedene prijedloge, kao i tužbu tužitelja.

5. Zainteresiranu osobu, ovdje Odabranog ponuditelja, ovaj Sud nije posebno pozvao na dostavu odgovora na tužbu, jer je imao u vidu sadržaj tužbenih navoda, koji su u bitnom identični navodima žalbe na koje se Odabrani ponuditelj očitovao u žalbenom postupku pa u očitovanju na tužbu ne bi iznio ništa novo što već nije izjavio tijekom postupka, zbog čega je ovaj Sud, uvažavajući načelo učinkovitosti, prilikom donošenja svoje odluke uzeo u obzir navode iz tog očitovanja.

6. Sukladno odredbi članka 6. Zakon o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24. – dalje u tekstu: ZUS), odgovori na tužbu tuženika i Naručitelja dostavljeni su tužitelju, koji se na iste očitovao podneskom od 18. veljače 2026., ostajući u cijelosti kod tužbe i tužbenog zahtjeva.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Ocjenjujući zakonitost osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da je tuženik pravilno postupio kada je odbio žalbu tužitelja te da time nije povrijedio zakon na njegovu štetu.

9. Naime, razmatrajući sadržaj tužiteljeve tužbe te očitovanja tuženika, Naručitelja i Odabranog ponuditelja, kao i dokaze priložene svezu spisa, ovaj Sud nalazi da se osporeno rješenje ne može ocijeniti nezakonitim iz razloga na koje tužitelj upire u tužbi. To stoga jer je tuženik svoju odluku utemeljio na činjenicama koje su u postupku pravilno i u potpunosti utvrđene, nakon čega je, pravilnom primjenom u rješenju navedenih odredaba ZJN-a i DON-a, osnovano zaključio da je Naručitelj u ponovljenom postupku pregleda i ocjene ponuda pravilno postupio kada je Odabranog ponuditelja pozvao na upotpunjavanje Troškovnika u odnosu na sporne podstavke kompleta te kada je prihvatio dostavljeno upotpunjavanje, jer takvim upotpunjavanjem nije došlo do izmjene cijena kompleta niti do izmjene cijene ponude, a niti je navedenim postupanjem došlo do pregovaranja u vezi s kriterijem za odabir ponude ili ponuđenim predmetom nabave, zbog čega se odluka o odabiru ne može ocijeniti nezakonitom.

10. Pritom je tuženik u osporenom rješenju dao dostatnu i argumentirano obrazloženu analizu razloga kojima se rukovodio ocjenjujući žalbene navode tužitelja neosnovanim, a koje razloge, zbog nepotrebnog ponavljanja, u cijelosti prihvaća i ovaj Sud, jer su utemeljeni na pravilnoj ocjeni dokaza provedenih u postupku te na ispravnom tumačenju relevantnih odredaba primijenjenog materijalnog prava, a pravilnost kojih nije dovedena u sumnju ni tužbenim navodima.

11. Ovo stoga jer, i po ocjeni ovoga Suda, iz dokaza koji prileže spisu proizlazi da je Odabrani ponuditelj, već u Troškovniku dostavljenom u ponudi, ponudio sporne komplete te je iskazao jedinične i ukupne cijene kompleta, dok je propustio u nekim stavkama unijeti jedinične i ukupne cijene podstavki kompleta, slijedom čega, nakon dopunjavanja podstavki jediničnih cijena kompleta, nije došlo do promjene ukupne cijene kompleta te je ponuda ostala cjenovno ista. Stoga je razvidno da upotpunjavanjem Troškovnika u dijelu spornih podstavki kompleta Odabrani ponuditelj nije mijenjao cijenu ponude niti je mijenjao ponuđeni predmet nabave, a što bi tek imalo za posljedicu povredu članka 293. stavka 2. ZJN-a.

12. S obzirom na navedeno, tužitelj neosnovano ukazuje na drukčiju praksu tuženika i ovoga Suda u primjeni članka 293. ZJN-a u odlukama na koje se poziva, jer

se u tim predmetima ne radi o istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji kao ovdje, a na koju okolnost osnovano ukazuje i tuženik u odgovoru na tužbu.

13. Kod toga, ovaj Sud nalazi potrebnim dodatno uputiti na s tim u vezi već izraženo stajalište u više ovosudnih presuda (tako primjerice u presudi, poslovni broj: Us II-109/2024-9 od 4. srpnja 2024.), prema kojem ne postoji načelni odgovor u odnosu na doseg primjene članka 293. ZJN-a te je potrebno u svakom pojedinom slučaju ocijeniti da li određeno postupanje naručitelja odnosno ponuditelja izlazi iz okvira propisanog tom odredbom. Također je izraženo stajalište da je naručitelju dopušteno zahtijevati od gospodarskih subjekata dopunu, razjašnjenje, upotpunjavanje ili dostavljanje nužnih informacija ili dokumentacije u primjerenom roku, sve dok to ne bi dovelo do nove ponude, te da tek uvođenje novih elemenata u ponudu, koji dovode do sadržajno različite ponude od inicijalne ponude, prelazi granicu dopuštenog postupanja naručitelja odnosno ponuditelja u smislu citirane zakonske odredbe.

14. Uvažavajući sve izloženo, ovaj Sud nalazi da je osporeno rješenje doneseno u granicama zakonom propisanih ovlasti tuženika, koji je za svoju odluku naveo obrazložene razloge, sukladno članku 425. stavku 3. ZJN-a, radi čega nije našao osnove rješenje tuženika, uz obrazloženje kakvo je njime dano, ocijeniti nezakonitim. Ovo osobito imajući u vidu da činjenice na koje tužitelj ukazuje u tužbi nisu sporne, već ih tužitelj stavlja u drukčiji kontekst, kojim u stvari traži drukčiju ocjenu provedenih dokaza, dajući pritom svoje viđenje i ocjenu činjeničnog stanja utvrđenog u postupku, te svoje tumačenje primijenjenog materijalnog prava, što, međutim, nije od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja.

15. Budući da je ovaj Sud o tužbenom zahtjevu donio meritornu odluku, to nije našao potrebnim odlučivati o tužiteljevom prijedlogu za odgovornim učinkom tužbe te o zahtjevu za donošenje privremene mjere.

16. Na kraju, Sud nalazi neosnovanim i zahtjev za naknadu troškova ovog upravnog spora, jer, prema odredbi članka 147. stavka 1. ZUS-a, stranka koja izgubi spor u cijelosti snosi sve troškove spora pa, kako je tužitelj izgubio predmetni upravni spor jer je njegov tužbeni zahtjev odbijen, to je valjalo odbiti i njegov zahtjev za naknadu traženih troškova.

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

U Zagrebu, 24. veljače 2026.

Predsjednica vijeća  
Evelina Čolović Tomić

Broj zapisa: **9-30883-d115d**

Kontrolni broj: **09011-ea02b-f6f2b**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan.

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

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



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.