



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/43

URBROJ: 354-02/16-26-4

Zagreb, 20. veljače 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice te Marijane Gortan Krnić i Olge Majdak Huljev, članica, povodom žalbe žalitelja Unifiedpost Solutions d.o.o., Zagreb, OIB: 11969501849, zastupan po opunomoćenici Martini Šimunović Lepoša, odvjetnici u Orehovec, Vinter, Kiš, Šimunović, odvjetničko društvo d.o.o., Zagreb, u žalbenom postupku u odnosu na odluku o poništenju u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0013755, predmet nabave: nabava usluge održavanja sustava eZakup, naručitelja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb, OIB: 76767369197, 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 i 114/22, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o poništenju postupka javne nabave, KLASA: 406-01/25-01/1858, URBROJ: 525-05/159-26-5, od 19. siječnja 2026., donesena u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0013755, predmet nabave: nabava usluge održavanja sustava eZakup, naručitelja Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb.
2. Nalaže se naručitelju Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Unifiedpost Solutions d.o.o., Zagreb, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.476,25 eura, dok se s iznosom od 1.093,75 eura zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka odbija kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva, Zagreb objavio je 1. prosinca 2025. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0013755, predmet nabave: nabava usluge održavanja sustava eZakup.

Naručitelj je zaprimio jednu ponudu te je nakon otvaranja ponuda, 19. siječnja 2026. donio odluku o poništenju postupka javne nabave KLASA: 406-01/25-01/1858, URBROJ: 525-05/159-26-5.

Na navedenu odluku o poništenju postupka, koja je u EOJN RH objavljena 22. siječnja 2026., ovome tijelu je žalbu izjavio žalitelj Unifiedpost Solutions d.o.o., Zagreb, OIB: 11969501849, zastupan po opunomoćenici Martini Šimunović Lepoša, odvjetnici u Orehovec, Vinter, Kiš, Šimunović, odvjetničko društvo d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost razloga poništenja postupka, predlaže prihvatiti žalbu i poništiti odluku o poništenju, uz naknadu žalbenog troška.

U odgovoru na žalbu naručitelj u bitnome osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbu i zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, zapisnika s otvaranja ponuda, odluke o poništenju te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da je sporna odluka o poništenju donesena s obrazloženjem da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. U bitnome, naručitelj u obrazloženju pobijane odluke o poništenju navodi da je u Planu zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu planirano donošenje novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu čije se upućivanje na radna tijela Vlade Republike Hrvatske očekuje u I. kvartalu 2026. godine, pri čemu isti navodi da se nacrtom zakona bitno mijenjaju odredbe kojima se utječe na raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem što će utjecati i na razvoj informacijskog sustava za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem eZakup, koje razvija i održava naručitelj. Nadalje, naručitelj navodi da će se uslijed donošenja novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu i programsko rješenje eZakup morati prilagoditi potrebama novog zakona, što bi po tumačenju naručitelja bitno utjecalo na inicijalno planirani opseg usluge, projektni zadatak, dokumentaciju i nabavu, te procijenjenu vrijednost predmeta nabave, pri čemu isti nije dao nikakvu konkretizaciju svojih tvrdnji. Žalitelj prije svega ima potrebu istaknuti kako iz javno dostupnih podataka proizlazi kako do dana sastava ove žalbe (26.01.2026. godine) Plan zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu nije niti usvojen niti donesen, pa je stoga posve jasno da Plan zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu svakako nije postojao, niti mogao postojati u trenutku donošenja sporne odluke o poništenju. Uz napomenu kako nacrt novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ako i postoji, nije javno publiciran, te se ne nalazi u postupku javnog savjetovanja i sadržaj istoga nije poznat, posebice je nevjerodostojan navod naručitelja da se istim „značajno mijenjaju odredbe kojima se utječe na raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem što će utjecati na razvoj informacijskog sustava“, odnosno da su postale „poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije.“. Kao dokaz žalitelj dostavlja screenshot stranice Vlade te upućuje na uvid u internet stranicu e-savjetovanje (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>). Budući da obrazloženje odluke o poništenju, osim paušalnog pozivanja na navodni novi Zakon o poljoprivrednom zemljištu, ne sadrži bilo kakve provjerljive dokaze o izmjenama informacijskog sustava e-Zakup i utjecaja tih promjena na održavanje istoga, po stavu žalitelja naručitelj je

povrijedio odredbe postupka i pogrešno primijenio odredbe članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016. Naime, iz obrazloženja odluke o poništenju posve je nejasno o kakvim je promjenama riječ i na koji način iste utječu na drukčiju obavijest o nadmetanju ili dokumentaciju o nabavi. Uzimajući u obzir da je predmetni postupak javne nabave objavljen u Elektroničkom oglasniku javne nabave dana 01.12.2025. godine, nije niti životno niti logično da javni naručitelj kao resorno Ministarstvo ne bi u prosincu 2025. godine bilo upoznato sa namjeravanim izmjenama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, koje bi navodno trebale biti donesene u prvom kvartalu 2026. godine. Ako i postoji intencija donošenja izmijenjenog Zakona o poljoprivrednom zemljištu, a što nije moguće provjeriti, upravo je javni naručitelj taj koji bi prvi trebao imati saznanja, pa se stoga, ne radi o novonastalim okolnostima ili okolnostima koji javnom naručitelju kao resornom ministarstvu nisu bile poznate u prosincu 2025. godine, kada je predmetni javni natječaj objavljen. Također, po stavu žalitelja namjera donošenja i/ili nacrt novog zakona koji još mora proći kroz postupak javnog savjetovanja, te zakonodavnu proceduru, ni u kojem slučaju ne može se podvesti pod sintagmu saznanja za okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. Dodatno, žalitelj ističe kako iz Projektnog zadatka, a koji čini sastavni dio natječajne dokumentacije, jasno i nedvosmisleno proizlazi kako je postupak javne nabave raspisan upravo radi potrebe osiguranja kontinuiranog održavanja sustava eZakupa sa svim funkcionalnostima osnovne aplikacije i svim nadogradnjama, kao i da je predmet javne nabave ugovaranje usluge održavanja (ne nadogradnje) sustava eZakupa u svrhu omogućavanja stabilnog, neprekidnog i pouzdanog rada svih uspostavljenih funkcija sustava, a koja obuhvaća usluge preventivnog održavanja i korektivnog održavanja sustava. Sukladno uvjetima raspisanog javnog natječaja usluga održavanja sustava trebala se ugovoriti na rok od 12 mjeseci, počevši od dana obostranog potpisa ugovora. Uz navedeno, treba reći i da je naručitelj u odgovorima na upite gospodarskih subjekata dodatno istaknuo nužnost i važnost omogućavanja kontinuiranog održavanja postojećeg sustava eZakupa, kao sustava od iznimnog značaja za javnog naručitelja, te je naveo da je nužno da se održavanje započne u najkraćem mogućem roku. Kada se gore navedeno poveže se činjenicom da bi se ugovor o održavanju sustava sklapao na rok od godinu dana, čak i kada bi donošenje novog zakona utjecalo na potrebu izmjene postojećeg informacijskog sustava, a time i na promjenu opsega i sadržaja održavanja istoga, a što nije moguće provjeriti budući da naručitelj nije pružio nikakve konkretne dokaze za svoju odluku, sama izmjena informacijskog sustava bila bi predmetom novog, zasebnog postupka javne nabave, a što bi zahtijevalo određeno vremensko razdoblje. Međutim, sve do implementacije novih funkcionalnosti (ako i kada bi do istih došlo), postojala bi potreba održavanja postojećeg sustava eZakup, a što je upravo predmet ovog postupka javne nabave.

U odgovoru na žalbu naručitelj u cijelosti odbacuje navode žalitelja da su okolnosti bile poznate u trenutku pokretanja postupka javne nabave (01.12.2025.). Iako je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva resorno tijelo, faza izrade nacrt Zakona o poljoprivrednom zemljištu je dinamičan proces koji je postao visoko stupanjski izvjestan tek u siječnju 2026. godine. Točno je da plan zakonodavnih aktivnosti nije objavljen na mrežnim stranicama Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, no Ministarstvo je provelo postupak Savjetovanja s javnošću o obrascu zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu, te upućuje na Internet poveznicu <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId:31698>, iz kojeg navodi da je razvidno da je proveden postupak procjene učinaka propisa za Zakon o poljoprivrednom zemljištu te je planirano da se isti uputi u proceduru Vlade RH u I. tromjesečju 2026.godine. Navodi da je ministarstvo uputilo dokumentaciju prema Uredu za zakonodavstvo VRH odmah po dovršetku predmetnog savjetovanja s

javnošću. Objavljivanje Plana zakonodavnih aktivnosti u ingerenciji je Ureda za Zakonodavstvo, a prema neslužbenim informacijama, očekuje se donošenje predmetnog plana tijekom veljače 2026. godine. Dakle, u prosincu 2025. godine, naručitelj navodi da nije mogao s potpunom sigurnošću definirati opseg budućih programskih prilagodbi te se ovdje radi o eksternom zakonodavnom aktu koji izravno mijenja predmet nabave. Da su ove okolnosti bile poznate u prosincu 2025., dokumentacija o nabavi bi sadržavala bitno drukčiji opis usluga i troškovnik prilagođen novim algoritmima sustava eZakup. Nadalje, naručitelj navodi da žalitelj pogrešno tumači da se radi isključivo o „preventivnom i korektivnom održavanju“ koje se ne mijenja te pogrešno tumači predmet nabave kao statičnu uslugu. Sustav e-Zakup je neodvojiv od zakonskog okvira. Svaka promjena pravila raspolaganja zemljištem zahtijeva izmjenu funkcionalnosti (adaptivno održavanje), što nije bilo obuhvaćeno početnim troškovnikom. Promjena tehničkih specifikacija zbog vanjskog propisa odnosno zakona predstavlja objektivan razlog za poništenje jer bi nastavak postupka doveo do sklapanja neizvršivog ugovora. Sustav eZakup je neodvojiv od zakonskog okvira. Svaka promjena pravila raspolaganja zemljištem zahtijeva izmjenu algoritama i funkcionalnosti unutar sustava što nadilazi „preventivno i korektivno održavanje“. Da su nove okolnosti bile poznate u prosincu 2025., dokumentacija o nabavi bi sadržavala bitno drugačiji opis usluga, troškovnik i procijenjenu vrijednost nabave. Sklapanje ugovora na 12 mjeseci prema starim uvjetima dovelo bi do nemogućnosti izvršenja ugovora nakon stupanja na snagu novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Naručitelj ističe da bi nastavak postupka i sklapanje ugovora koji ne odgovara budućim (a sada izvjesnim) potrebama sustava e-Zakup predstavljalo neracionalno trošenje javnih sredstava na sustav koji bi postao neupotrebljiv odmah po sklapanju ugovora. Poništenje predmetnog postupka javne nabave je jedini način da se osigura integritet sustava i zakonito raspolaganje državnim zemljištem sukladno novom zakonodavnom okviru. Poništenje je nužno kako bi se osigurao zakonit rad sustava eZakup i zaštitio državni proračun, zaključuje naručitelj.

Radi rješavanja spornog pitanja među strankama, je li naručitelj postupak javne nabave poništio iz zakonom predviđenih razloga, izvršen je uvid u Odluku o poništenju. U obrazloženju odluke naručitelj navodi da su postale poznate okolnosti zbog kojih bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi, da su bile poznate prije. U planu zakonodavnih aktivnosti za 2026. godinu je donošenje novog zakona o poljoprivrednom zemljištu čije se upućivanje na radna tijela Vlade Republike Hrvatske očekuje u I. kvartalu 2026. godine. Nacrtom prijedloga Zakona značajno se mijenjaju odredbe kojima se utječe na raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem što će utjecati i na razvoj informacijskog sustava za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem eZakup, kojeg razvija i održava Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i ribarstva. Donošenjem novog zakona o poljoprivrednom zemljištu programsko rješenje eZakup prilagodit će se odredbama novog zakona. Slijedno, obzirom da će biti bitno drugačije definiran predmet nabave za usluge održavanja sustava e-Zakup, a vezano uz nova programska rješenja navedenog sustava, te obzirom da će se postojeći sustav za eZakup nadograditi sukladno gore navedenim zakonskim izmjenama, to su novonastale okolnosti koje vezano utječu i na sadržajno bitno drugačiji projektni zadatak i dokumentaciju o nabavi za uslugu održavanja sustava eZakup. Zaključno, navedenim će se bitno promijeniti inicijalno planirani opseg usluge kao i procijenjena vrijednost predmeta nabave. Sukladno navedenom prema odredbama članka 298. stavka 1. točke 2. ZJN 2016 odlučeno je kao u izreci ove odluke, navodi naručitelj.

U dokumentu Projektni zadatak, pod točkom 4. Opseg zadatka, naručitelj je propisao da se ovim projektom nabavlja usluga održavanja Sustava, što obuhvaća praćenje i omogućavanje stabilnog, neprekidnog i pouzdanog rada svih uspostavljenih

funkcionalnosti Sustava, u odnosu na što je naručitelj predvidio preventivno i korektivno održavanje.

Dakle, uvidom u odluku o poništenju razvidno je da je naručitelj postupak poništio zbog očekivanog donošenja novog zakona o poljoprivrednom zemljištu, za koje izmjene smatra da će utjecati na razvoj informacijskog sustava za raspolaganje državnim poljoprivrednim zemljištem eZakup te navodi da će se donošenjem novog zakona programsko rješenje eZakup prilagoditi odredbama novog zakona. Opisane okolnosti naručitelj drži novonastalim okolnostima koje utječu na sadržajno bitno drugačiji projektni zadatak i dokumentaciju o nabavi za uslugu održavanja sustava eZakupa, inicijalno planirani opseg usluge i procijenjenu vrijednost nabave, a koje okolnosti nisu bile poznate prije.

U konkretnom slučaju, treba reći da naručitelj upućuje na zakonske izmjene za koje smatra da bi mogle utjecati na opseg i procijenjenu vrijednost predmeta nabave, ako odnosno kada bi stupile na snagu. Međutim, nije poznato o kakvim eventualnim zakonskim izmjenama je riječ i u kojem opsegu bi one utjecale na tekući predmet nabave, odnosno naručitelj ne konkretizira promjene predmeta nabave koje bi bile takve prirode da bi zahtijevale provođenje potpuno novog postupka javne nabave. Također, nije poznato ni hoće li, te ako hoće, kada, predmetne zakonske izmjene stupiti na snagu. Do zakonskih izmjena koje naručitelj navodi još nije došlo, stoga doseg mogućih budućih izmjena zakona na opseg tekućeg predmeta nabave u ovom trenutku nije poznat. Uz navedeno, treba reći i da je naručitelj dokumentacijom o nabavi predvidio mogućnosti izmjena ugovora o javnoj nabavi, pozivajući se na relevantne odredbe ZJN 2016. Pri tome, iz opsega zadatka razvidno je da naručitelj ovim postupkom javne nabave nabavlja održavanje već uspostavljenih funkcionalnosti Sustava, koji zahtijeva praćenje i omogućavanje stabilnog, neprekidnog i pouzdanog rada, na što se odnosi ovaj predmet nabave. S obzirom na sve navedeno, u konkretnom slučaju ne može se utvrditi da bi buduće eventualne izmjene zakona bitno utjecale na propisani predmet nabave na način da bi isto predstavljalo okolnosti koje su naručitelju postale poznate nakon objave poziva o nadmetanju, a koje su takve prirode da bi došlo do sadržajno bitno drukčije obavijesti o nadmetanju ili dokumentacije o nabavi da su bile poznate prije, kako je to predviđeno odredbom članka 298. stavak 1. točka 2. ZJN 2016. Ukoliko zakonske izmjene na koje naručitelj upućuje doista stupe na snagu, utoliko će naručitelj u tom trenutku imati na raspolaganju pravne alate predviđene relevantnim zakonskim okvirom, za postupanje u novonastalim okolnostima.

Slijedom navedenog, s obzirom da je naručitelj postupak javne nabave poništio izvan taksativno nabrojanih razloga odredbom članka 298. stavak 1. ZJN 2016, žalbeni navod ocjenjuje se osnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

U skladu s prethodno navedenim, na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 2.570,00 eura, i to 1.320,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka te 1.250,00 eura na ime troškova odvjetničkog zastupanja.

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 žalbeni zahtjev kojim je traženo poništenje odluke o odabiru osnovan, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka, no ne u zatraženom iznosu.

Žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura, koji iznos je pravilnom primjenom odredaba članka 430.a stavka 1. točke 1. ZJN 2016 prethodno uplatio na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Nadalje, u Tbr. 24. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23) propisano je da za sastavljanje žalbe odvjetniku pripada nagrada po Tbr.22. uvećana za 25 %, odnosno nagrada od 50 bodova. U Tbr. 54. propisano je da vrijednost boda iznosi 2,00 eura. Stoga, žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 125,00 eura sukladno Tbr.24 u vezi s Tbr. 22. točka 1. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi za rad odvjetnika te pripadajućeg poreza na dodanu vrijednost u iznosu od 25 % (31,25 eura), što ukupno iznosi 156,25 eura.

Dakle, osnovan je zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.476,25 eura, dok se u preostalom iznosu od 1.093,75 eura zahtjev žalitelja odbija kao neosnovan.

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 obavezan 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

