



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

Poslovni broj: Us II-34/2026-11

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 Radmile Bolanča Vuković, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan i Mire Kovačić, članica vijeća te više sudske savjetnice Andree Pejković Rabi, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja Hrvatske šume d.o.o., Zagreb, Ulica kneza Branimira 1, OIB: 69693144506, zastupanog po zaposlenici Nikolini Godrijan, prema punomoći predsjednika Uprave Joška Radanovića, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, zastupanog po zakonskoj zastupnici, predsjednici Maji Kuhar, uz sudjelovanje zainteresirane osobe Jelen Professional d.o.o., Belica, Braće Radić 37a, OIB: 01663410483, zastupane po opunomoćenici Nevi Radelić, odvjetnici iz Odvjetničkog društva Stanić i Radelić j.t.d., Zagreb, Gradišćanska 34, radi izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja, na sjednici vijeća održanoj 27. svibnja 2026.,

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenja tuženika, KLASA: UP/II-034-02/25-01/243, URBROJ: 354-02/8-26-21 od 12. siječnja 2026. i predmet se vraća tuženiku na ponovni postupak.

II. U ponovljenom postupku tuženik je obvezan postupiti u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama ovog Suda.

III. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova.

Obrazloženje

1. Pobijanim rješenjem tuženika odbijen je prijedlog zainteresirane osobe za održavanjem usmene rasprave (točka 1. izreke); poništen je Ugovor o kupoprodaji robe, broj: DIR/24-01/3441; 00-04-02/07-25-13 od 3. ožujka 2025. zaključen u postupku javne nabave cipela za tehničko osoblje-trekking naručitelja, broj objave: 2024/S F02-0009298 (točka 2. izreke); naloženo je naručitelju da naknadi zainteresiranoj osobi troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.958,41 eura, dok je u ostalom dijelu zahtjev zainteresirane osobe odbijen.

2. Tužitelj pobija rješenje tuženika zbog svih zakonom propisanih razloga. Smatra da je žalba zainteresirane osobe nepravodobna i neosnovana. Cipele koje su mu isporučene po ugovoru odgovaraju propisanim tehničkim specifikacijama te nije došlo do bitne izmjene ugovora tijekom njegova trajanja.

2.1. Tužitelj ističe da je tuženik o istom pitanju, kvaliteti isporučenih cipela, već odlučivao. Isto pitanje, u smislu članka 404. stavka 3. Zakona u javnoj nabavi, ne može

biti predmetom ponovnog postupka. U tom je postupku, vođenom također povodom žalbe zainteresirane osobe, tuženik žalbu kao neosnovanu odbio. Slijedom navedenog tužitelj smatra da zainteresirana osoba nema pravni interes za ulaganje tužbe jer nije mogla dobiti posao, ponuda joj nije bila valjana i njena je žalba trebala biti odbačena sukladno članku 401. stavku 1. Zakona o javnoj nabavi.

2.2. Tuženik je povrijedio pravila postupka jer je o žalbi podnesenoj 5. svibnja 2025. odlučio 12. siječnja 2026., protekom zakonom propisanog roka od 30 dana.

2.3. Tužitelj ističe da nije dokazano da isporučena roba nije ona koja je ugovorena. Nije dokazano da je testirana cipela bila upravo cipela koja je isporučena. Zainteresirana osoba, suprotno navodu tuženika, nije dokazala da isporučena roba ne odgovara zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (dalje: DON). Tužitelj osporava identičnost uzorka koji je testiran i onog koji je ispučen. Nije točno da su tužitelj i odabrani ponuditelj potvrdili da je artikl koji je ponuđen i ispučen bio ispitivan i da se na njega odnosi izvještaj o ispitivanju broj: 2005-1/25 Mirta-kontrol d.o.o. na kojem se temelji pobijana odluka. U tom smislu tužitelj ukazuje na praksu tuženika gdje isti odbija testove kada ne postoji potvrda identičnosti uzorka. Radi se o rješenju tuženika, KLASA: UP/034-02/24-01/218 od 10. lipnja 2024. u kojem je žalba odbijena s obrazloženjem da tuženik priložene izvještaje „nije uzeo u obzir pri ocjeni žalbenog navoda, s obzirom da nije moguće utvrditi ni potvrditi da je ispitni laboratorij raspolagao upravo onim uzorcima koji su predani naručitelju u sklopu ponude odabranog ponuditelja. Stoga, za ocjenu ovog navoda, relevantni su podaci iz tehničke dokumentacije ponude odabranog ponuditelja“. Tužitelj ističe da se ovakvim tuženikovim postupanjem dovodi u pitanje pravna sigurnost sudionika postupka javne nabave. Naručitelj i odabrani ponuditelj bili bi u neizvjesnosti od žalitelja koji proizvoljno mogu opstruirati provođenje javne nabave.

2.4. Naručitelj ističe da je žalba zainteresirane osobe nepravodobna. Poziva se na Zakon o javnoj nabavi koji propisuje da je rok za žalbu u slučajevima sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave 60 dana od dana saznanja za takav ugovor, a unutar roka od šest mjeseci od dana sklapanja ugovora (članak 411.), te da žalba obvezno sadržava, između ostalog i dokaze (članak 420. stavak 1. točka 8.). Zainteresirana osoba je za Ugovor saznala 6. ožujka 2025. kada je obavijest o dodjeli ugovora objavljena u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN). Žalba protiv zaključivanja Ugovora izjavljena je 5. svibnja 2025., a dopuna žalbe dostavljena tuženiku 28. kolovoza 2025. kojoj je priložen dokaz, izvješće o ispitivanju od 29. srpnja 2025., dostavljena je izvan roka od 60 dana od saznanja za Ugovor. Tužitelj ističe da je prva isporuka robe bila 16. svibnja 2025., a posljednja 16. srpnja 2025. Tužitelj je dopunu žalbe zaprimio 4. rujna 2025. kada nije raspolagao primjerkom isporučene cipele koju bi mogao dati na ispitivanje na koje ga je tuženik pozvao 9. prosinca 2025. Ugovor je bio u potpunosti izvršen i na skladištu više nije bilo cipela.

2.5. Tužitelj osporava da bi imao indicije koje izazivaju sumnju u uredno izvršenje ugovora zbog kojih bi bila potrebna dodatna kontrola izvršenja ugovora. Predlaže ovom Sudu da usvoji njegovu tužbu, poništiti pobijanu odluku i sam riješiti stvar na način da odbaci žalbu zainteresirane osobe zbog nedopuštenosti i nedostatka pravnog interesa, podredno da žalbu kao neosnovanu odbije. Tužitelj predlaže da se tuženika obveže da mu naknadi troškove žalbenog postupka, upravnog spora i plaćene pristojbe zajedno sa zateznim kamatama.

3. Tuženik se u odgovoru na tužbu i njegovoj kasnijoj dopuni protivi osnovanosti tužbe iz razloga navedenih u obrazloženju pobijane odluke uz napomenu da nije obveznik naknade troškova. Navodi da je zainteresirana osoba dostavila dokaz da cipele isporučene tužitelju ne zadovoljavaju tražene uvjete, a da tužitelj kao naručitelj nije dostavio protudokaze niti proveo dodatnu kontrolu, iako je to mogao i morao te je, unatoč sumnjama, prihvatio isporučenu robu i nastavio ugovor čime je ugovor prešutno bitno

izmijenjen jer isporučena roba nije bila ona koja je ugovorena. Takva izmjena je nezakonita bez novog postupka javne nabave. Tuženik navodi da je tužitelj „već u žalbi na odluku o odabiru u postupku javne nabave, dobio informacije da postoji mogućnost da ponuđeni model cipela, koji je kasnije isporučen, ne udovoljava svim traženim minimalnim tehničkim karakteristikama“ što mu je trebala biti indicija da isporučena roba nije ona koja je ugovorena.

4. Zainteresirana osoba u odgovoru na tužbu osporava njenu osnovanost. Tuženik nije ponavljao isti postupak već je odlučivao o ispunjenju ugovora. Smatra da je izvješćem ovlaštenog laboratorija dokazao da cipele koje je isporučio odabrani ponuditelj ne ispunjavaju uvjete koje je tužitelj propisao u DON-u. Tužitelj je propustio reagirati u postupku, nije testirao robu iako je to mogao čime je prešutno izmijenio ugovor jer je prihvatio robu koja ne odgovara ugovoru. Sporni ugovor je zaključen 3. ožujka 2025. na razdoblje od godinu dana, ugovorena je okvirna količina od 2.347 pari te je tužitelj cipele mogao ispitati jer ih je imao na skladištu. Tužitelj je mogao doći do primjerka cipela jer je propisao dostavu uzorka u fazi predaje ponude i dostavu uzoraka u dovoljnom broju primjeraka za sve podružnice, prije prve isporuke. Smatra da ima pravni interes, bio je valjani ponuditelj koji se žalio od početka. Rok u kojem je tuženik odlučio o žalbi je instruktivan, a dopuna žalbe je pravodobna i dopuštena jer je uz dopunu dostavljen dokaz, nisu bili isticali novi navodi. Predlaže tužbu odbiti kao neosnovanu.

5. Tužbeni zahtjev je osnovan.

6. U skladu s člankom 6. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“, 36/24. i 39/26.; dalje ZUS) odgovori na tužbu dostavljeni su strankama u sporu.

7. Odlučujući o tužbenom zahtjevu, sukladno članku 47. ZUS-a, prema slobodnom uvjerenju i na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja, Sud je utvrdio da osporeno rješenje nije zakonito. Odluku tuženika ovaj Sud ne može prihvatiti kao pravilnu i zakonitu s obrazloženjem koje je za nju dano.

8. Uvidom u spis predmeta utvrđeno je da je naručitelj 13. rujna 2024. objavio u EOJN-u obavijest o nadmetanju s DON-om u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2024/S F02-0009298, predmet nabave: cipele za tehničko osoblje-trekking. Kao kriterij odabira propisana je ekonomski najpovoljnija ponuda. Kriterij je bio cijena u omjeru 90% i rok odaziva na reklamaciju 10%.

8.1. Odlukom o odabiru DIR/24-01/3441; 00-04-02/07-24-10, od 25. studenoga 2024. naručitelj je odabrao ponudu NMKA d.o.o. (dalje: odabrani ponuditelj). Na odluku o odabiru žalila se ovdje zainteresirana osoba. Argument žalbe bio joj je da ponuđeni predmet nabave ne udovoljava traženim tehničkim karakteristikama. Tuženik je, rješenjem KLASA: UP/II-034-02/24-01/684, URBROJ: 354-02/10-25-5 od 17. siječnja 2025., navedenu žalbu odbio kao neosnovanu. Žalbene navode da ponuđene cipele odabranog ponuditelja ne udovoljavaju propisanim uvjetima, sukladno izvješću Euroinspekt Eurotextil d.o.o., broj: 24-3-11212 od 5. prosinca 2024., tuženik je odbio s obrazloženjem da nije testiran proizvod koji je ponuđen. Ponuđene su cipele „MANGART MEN AVS AIR TEX“, a ne „MANGART AVS M“ koje su bile predmet ispitivanja.

8.2. Naručitelj i odabrani ponuditelj u okviru navedenog postupka javne nabave zaključili su 3. ožujka 2025. Ugovor o kupoprodaji robe Broj ugovora: DIR/24-01/3441; 00-04-02/07-25-13.

9. Upravni postupak koji je prethodio ovom upravnom sporu započeo je 5. svibnja 2025. kada je tuženiku zainteresirana osoba izjavila žalbu zbog izmjene ugovora o javnoj nabavi tijekom njegova trajanja pri čemu naručitelj nije obavijestio o izmjeni (članak 413. stavak 2. istog Zakona). Iz spisa predmeta proizlazi da je zainteresirana osoba putem anonimnih prijava osoba proizvođača obuće s kojima surađuje odabrani ponuditelj, došla do saznanja da odabrani ponuditelj, temeljem dodijeljenog ugovora isporučuje obuću koja ne zadovoljava ugovorene tehničke karakteristike, a koju naručitelj prihvaća.

9.1. Zainteresirana osoba je 26. kolovoza 2025. tuženiku dostavila dopunu žalbe. Isto je priložen Izvještaj o ispitivanju br. 2005-1/25 laboratorija Mirta-kontrol d.o.o., Zagreb iz kojeg proizlazi da, u odnosu na silu razdvajanja gornjište-potplat i otpornost na habanje, isporučena obuća ne udovoljava tehničkim karakteristikama propisanim DON-om. Zainteresirana je osoba, kako se navodi u pobijanoj odluci, „došla u posjed para obuće koja je isporučena temeljem dodijeljenog ugovora o javnoj nabavi i uputila ga u ovlaštenu laboratorij na ispitivanje“.

10. U upravnom sporu Sud polazi od odredaba Zakona o javnoj nabavi („Narodne novine“, 120/16., 114/22.; dalje: ZJN).

10.1. ZJN propisuje da tuženik nije ovlašten kontrolirati činjenično i pravno stanje koje je bilo predmetom prethodne žalbe u istom postupku nabave (članak 404. stavak 3.); da pravo na žalbu ima svaki gospodarski subjekt koji ima ili je imao pravni interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi... (članak 401. stavak 1.); da rok za žalbu u slučajevima sklapanja ugovora bez prethodno provedenog postupka javne nabave iznosi 60 dana od dana saznanja za takav ugovor, a može se izjaviti unutar roka od šest mjeseci od dana sklapanja ugovora (članak 411.); da tuženik mora donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe ako tim dijelom ZJN-a nije drukčije određeno (članak 432. stavak 2.).

11. Dio žalbenih navoda tužitelja ovaj Sud smatra neosnovanima. Radi se o navodima: 1.) da je o istom pitanju već odlučeno u žalbenom postupku koji je vođen kod tuženika i završio donošenjem rješenja tuženika (postupak opisan u odlomku 8.1. ove presude) zbog čega je žalbu trebalo odbaciti; 2.) o navodu da zainteresirana osoba nema pravni interes za izjavljivanje žalbe; 3.) da je žalba nepravodobna; 4.) da je tuženik odluku o žalbi donio nakon proteka zakonskog roka od 30 dana povrijediši time pravila postupka.

11.1. Tuženik nije ponovno odlučivao o istoj stvari. Radi se o dvije različite faze postupka javne nabave, tuženik je odlučivao u prvom postupku povodom žalbe zainteresirane osobe u odnosu na odluku o odabiru, a u ovom je postupku predmet spora izmjena ugovora tijekom njegova izvršenja. Zainteresirana osoba imala je pravni interes za izjavljivanje žalbe. Ona je sudjelovala u postupku i mogla bi imati štetu jer bi novom postupku javne nabave možda bila odabrana njena ponuda. Dopuna žalbe zainteresirane osobe odnosi se na dostavu dokaza na koje se pozivala u žalbi, u njoj se ne ističu novi navodi. Nesporno je da tuženik nije odluku o žalbi donio u zakonom propisanom roku, međutim rok za odlučivanje o žalbi je procesni rok i nedonošenje odluke u roku od 30 dana od dana izjavljivanja uredne žalbe ne utječe na zakonitost odluke.

12. Žalbeni navodi koje ovaj Sud smatra osnovanim i radi prihvaćanja kojeg rješenje tuženika smatra nezakonitim odnosi se na vjerodostojnost ispitivanog uzorka. Tuženik nije utvrdio da ispitivani uzorak dolazi od naručitelja odnosno od proizvođača koji radi za naručitelja temeljem spornog ugovora. Odlučna činjenica neusklađenosti robe utvrđena je na temelju neprovjerenog privatnog dokaza. Tuženik nije s potrebnim stupnjem izvjesnosti utvrdilo da je ispitivani uzorak identičan robi isporučenoj po ugovoru. U situaciji osporenog i nedostatno verificiranog dokaza tuženik je bilo dužan provesti dodatne dokazne radnje, a ne prihvatiti dokaz jedne strane bez mogućnosti učinkovite provjere identiteta uzorka od strane tužitelja. Budući da tuženik nije pouzdano utvrdio podrijetlo ispitivanog uzorka, njegov identitet u odnosu na isporučenu robu, kontinuitet između proizvoda iz ponude, proizvoda koji je testiran i proizvoda koji je ispučen, zaključak tuženika o nesukladnosti isporučene robe ne može se smatrati dokazanim na razini potrebnoj za donošenje odluke kojom se zadire u valjanost sklopljenog ugovora.

12.1. Teret dokazivanja nesukladnosti robe bio je na strani koja takvu nesukladnost tvrdi, a iz spisa ne proizlazi da je ta činjenica utvrđena na siguran i nedvojbena način. Tek nakon što bi se nesporno utvrdio identitet uzorka nastupila bi obaveza za tužitelja kao naručitelja da dostavi cipele na vještačenje. Iz spisa proizlazi da je tuženik odluku o

poništenju ugovora temeljio na laboratorijskom izvještaju koji je u spis dostavljen od strane zainteresirane osobe da isporučena roba ne udovoljava tehničkim specifikacijama iz DON-a slijedom čega je ocijenio da se radi o značajnoj izmjeni ugovora u smislu članka 321. Zakona. Odlučna činjenica da isporučena roba ne udovoljava traženim tehničkim karakteristikama nije utvrđena nesporno, tužitelj je iste kroz upravni postupak osporavao, a dostavljeni dokaz nije omogućavao pouzdanu identifikaciju uzorka, tuženik je bio dužan, radi pravilnog i potpunog utvrđenja činjeničnog stanja, provesti dodatne dokazne radnje. Prihvatanjem takvog dokaza kao ključnog, bez njegove provjere, tuženik je povrijedio načelo utvrđivanja materijalne istine, što je moglo biti od utjecaja na zakonitost osporenog rješenja. Naime, iz spisa, kraj ovako utvrđenog činjeničnog stanja, ne proizlazi da je došlo do izmjene ugovornih odredbi, niti do sklapanja novog pravnog odnosa između ugovornih strana. Tuženik je neosnovano odbio održati raspravu. Radilo se o postupku u kojem je trebalo utvrditi autentičnosti uzorka, vjerodostojnosti vještačenja, mogućem izvođenju dodatnih dokaza. Došlo je do povrede prava na pravično sudjelovanje u postupku jer ovo nije bio upravni postupak u kojem je bilo sporno pravno pitanje. Okolnost da je naručitelj, ovdje tužitelj, tijekom postupka bio pasivan po pitanju dostavljanja cipela na vještačenje ne može nadomjestiti nedostatak pouzdanog dokaz, ne može pretvoriti neautentičan ili neprovjeren uzorak u siguran dokaz. Stoga je pozivanje tužitelja na praksu tuženika u sličnoj činjeničnoj i pravnoj osnovi, osnovano (odluka tuženika navedena u odlomku 2.3. presude). Navode tuženika da je naručitelj trebao sumnjati u valjanost isporučene robe ovaj Sud ne smatra realnim. Neosnovano je pozivanje na žalbene navode iz žalbe na odluku o odabiru jer je ta žalba odbijena. Naručitelj nije bio uključen u fazu kontrole uzorka cipela kod Mirta kontrol d.o.o. jer nije znao ni potvrdio koji je uzorak dan na kontrolu.

13. Slijedom navedenog ovaj Sud smatra da će u ponovljenom postupku, nakon provedene rasprave što u složenom predmetu opravdano predlaže zainteresirana osoba, tuženik nesporno utvrditi identitet uzorka. U ovoj situaciji prerano je zaključivati da se radi o značajnoj izmjeni ugovora.

14. Sukladno članku 119. stavku 4. ZUS-a tuženik u ponovljenom postupku treba postupiti u skladu s pravnim shvaćanjima i primjedbama suda izraženima u obrazloženju ove presude.

15. Nespecificiran zahtjev za naknadu troškova tužitelja ovaj je Sud odbio kao neosnovan.

U Zagrebu 27. svibnja 2026.

Predsjednica vijeća
Radmila Bolanča Vuković

Broj zapisa: **9-30888-a218f**

Kontrolni broj: **0b320-b535e-8631b**

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.