



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

Poslovni broj: Us II-63/2026-10

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 Sanje Štefan, predsjednice vijeća, Ljiljane Karlovčan-Đurović i Silvija Čovića članova vijeća te sudske savjetnice Katarine Skrbina, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja PRIMOVENDING d.o.o., OIB: 39287401734, Zagreb, Ulica kneza Trpimira 2, kojeg zastupa opunomoćenik Marijan Vešligaj, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Vešligaj i Sliepčević j.t.d., Zagreb, Froudeova 9, OIB: 96853250825, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, OIB: 95857869241, uz sudjelovanje zainteresiranih osoba HEP – operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb, Ulica grada Vukovara 37 i ELEKTROMODUL – THORAX d.o.o., Osijek, Šetalište kardinala Franje Šepera 13, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 9. srpnja 2026.

p r e s u d i o j e

Odbija se tužbeni zahtjev za poništenje rješenja Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave Republike Hrvatske, klasa: UP/II-034-02/26-01/53, urbroj: 354-02/14-26-10 od 5. ožujka 2026.

Obrazloženje

1. Tužitelj je pokrenuo upravni spor protiv rješenja tuženika, kojim se odbijaju njegove žalbe u odnosu na Odluku o odabiru za grupe 9, 11. i 13. te u odnosu na Odluku o poništenju za grupu 14 kao neosnovane (točka 1. izreke). U točki 2. izreke tog rješenja se odbijaju zahtjevi tužitelja za naknadu troškova žalbenog postupka, a u točki 3. se odbija zahtjev odabranog ponuditelja ELEKTROMODUL – THORAX d.o.o., Osijek, za naknadu troškova žalbenog postupka.

2. Naručitelj HEP – operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb je 28. travnja 2025. objavio u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH), poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F05-0000964, radi usluge zamjene brojila električne energije kod korisnika mreže (po grupama). Predmet nabave podijeljen je na šesnaest grupa, a kriterij odabira ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju cijene (90 bodova) i broja radnika na zamjeni brojila (10 bodova). U svakoj od grupa 9, 11, 13 i 14 dostavljene su dvije ponude. Naručitelj je u ranijem postupku 25. srpnja 2025. donio Odluke o odabiru, broj: 43-V-63/25 za grupe 9, 11, 13 i 14 te je za svaku od tih grupa, kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja PRIMOVENDING d.o.o., Zagreb. U povodu žalbe ponuditelja ELEKTROMODUL –

THORAX d.o.o., Osijek, tuženik je u ranijem postupku donio rješenje, klasa: UP/I-034-02/25-01/442, urbroj: 354-02/14-23-11 od 30. rujna 2025., kojim je poništio osporene odluke o odabiru i predmet vratio naručitelju na ponovni postupak. U ponovnom postupku pregleda i ocjene ponuda, naručitelj je Odlukama o odabiru, broj: 43-V-63/25 za grupe 9, 11 i 13 od 23. siječnja 2026. odabrao ponudu ponuditelja ELEKTROMODUL – THORAX d.o.o., Osijek, a u odnosu na grupu 14 donio je Odluku od 23. siječnja 2026., kojom je poništio postupak, broj: 43-V-63/25, u odnosu na koje je po žalbi tužitelja doneseno osporeno tuženikovo rješenje.

3. Protiv osporenog rješenja tužitelj je podnio tužbu u kojoj prigovara njegovoj zakonitosti iz svih zakonom propisanih razloga.

Dalje u tužbi tužitelj navodi kronologiju događaja i slijed radnji poduzetnih u postupku, a pri čemu u bitnom iznosi da je dostavio sve dokaze iz kojih proizlazi da je poduzeo mjere samokorigiranja u cilju ocjene njegove pouzdanosti u budućim postupcima. Smatra da poduzete mjere naručitelj, niti tuženik nisu stvarno ocijenili, već su uveli konstrukciju o svijesti odgovornih osoba u vezi dokumentacije koju su ocijenili krivotvorenom. Tužitelj smatra da je tuženik time prekoračio granice žalbenog postupka i izmijenio činjeničnu osnovu spora, koji pristup dovodi do nedosljedne primjene načela slobodne ocjene dokaza. Smatra da je osporena odluka donesena na temelju selektivne ocjene dokaza, koja ne udovoljava standardu obrazloženosti i logičke povezanosti utvrđenih činjenica i izvedenog zaključka. Tužitelj navodi da je opisanim postupanjem došlo do povrede načela zakonitosti upravnog postupka, a upire na pogrešnu primjenu članka 255. Zakona o javnoj nabavi, pri čemu iscrpno navodi koje je sve konkretne mjere samokorekcije poduzeo. Dodaje da mjere samokorekcije moraju biti razmjerne uzroku nepravilnosti, koja je u konkretnom slučaju nastala uslijed individualnog propusta jedne osobe u fazi pripreme ponude, a koju je tužitelj uklonio iz sustava, individualizirao odgovornost i uveo dodatne kontrolne mehanizme u tom stadiju postupka. Napominje da svrha instituta samokorekcije nije kažnjavanje, već procjena je li rizik ponavljanja nepravilnosti uklonjen.

Zaključno, tužitelj navodi da je poduzeo ozbiljne mjere koje su dostatne za sprečavanje ponavljanja nepravilnosti. Dodaje da su okolnosti na kojima je temeljena osporena odluka periferni razlozi, tj. formalne nejasnoće u vezi potpisa dokumenata koji nisu u uzročnoj vezi s utvrđenim nepravilnostima. Smatra da se ne radi o diskrecijskoj ocjeni pojedinih dokaza, već o propuštanju ocjene odlučnih činjenica i pogrešnoj primjeni materijalnog prava, jer institut samokorekcije ne traži dokaze o subjektivnoj nevinosti odgovornih osoba, već ocjenu jesu li poduzete mjere dostatne da se otkloni uzrok nepravilnosti i dokaže buduća pouzdanost, tj. da se otkloni rizik u vezi pravilnosti budućeg postupanja istog ponuditelja. Smatra da naručitelj nije ocijenio učinkovitost poduzetnih organizacijskih i kontrolnih mjera. Napominje da medijske objave i formalna pitanja potpisa nisu u uzročno-posljedičnoj vezi s pribavljanjem spornih dokumenata niti dokazuju subjektivni element odgovornosti, dok odlučna činjenica nastavka rada nakon otkaza nije utvrđena. Zaključuje da je osporena odluka isključenje tužitelja potvrdila na temelju pretpostavki i sumnji, a ne na temelju utvrđenih činjenica. Predlaže da ovaj Sud nakon provedenog postupka poništi tuženikovo rješenje od 5. ožujka 2026., Odluku o odabiru (za grupe 9, 11 i 13) od 23. siječnja 2026., Odluku o poništenju (za grupu 14) od 23. siječnja 2026. te naloži naručitelju da naknadi tužitelju troškove žalbenog postupka u pobliže naznačenom iznosu, a tuženiku da naknadi troškove upravnog spora. Tužitelj u tužbi traži trošak sastava tužbe u ukupnom iznosu od 1.250,00 eura.

4. Tuženik u odgovoru na tužbu u bitnom ostaje kod razloga već navedenih u osporenom rješenju, zbog kojih se protivi tužbenom zahtjevu i predlaže ga odbiti. Navodi kronologiju događaja i slijed radnji poduzetnih u postupku, u kojem je smatra na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, tj. na temelju cjelokupnog rezultata provedenog postupka naručitelj utvrdio da u odnosu na tužitelja postoji osnova za isključenje sukladno točki 4.5.1. Dokumentacije o nabavi, u vezi članka 254. stavka 1. točke 8. i 9. Zakona o javnoj nabavi, odnosno članka 255. tog Zakona. Dalje u odgovoru na žalbu iscrpno navodi i obrazlaže zbog čega naručitelj poduzete mjere samokorigiranja nije prihvatio, a prije svega jer je bio dužan poduzeti ozbiljnije mjere razmjerne ozbiljnosti utvrđenih nepravilnosti. Dodaje da u odnosu na neke od poduzetnih mjera nije bilo moguće utvrditi jesu li stvarno poduzete, a uz to jesu li prikladne u okolnostima konkretnog slučaja. S time u vezi tuženik ukazuje na primjenu stajališta iznesenih u presudi, poslovni broj: Us II-148/2024 od 18. rujna 2024. Zaključuje da se ne radi o samovolji naručitelja u bilo kojem smislu, već da je na temelju svih dokaza i rezultata cjelokupno provedenog postupka, uvažavajući sve relevantne okolnosti, utvrdio da poduzete mjere nisu primjerene utvrđenim nepravilnostima, odnosno nisu prikladne, a zbog čega je ocijenio da gospodarski subjekt, tj. tužitelj nije pouzdan. Dodaje da je teret dokazivanja poduzetnih mjera samokorigiranja na gospodarskom subjektu u odnosu na kojeg je utvrđeno postojanje osnove za isključenje. Smatra da je naručitelj upravo postupio sukladno načelu razmjernosti (proporcionalnosti), ocijenivši da tužitelj u konkretnom slučaju nije pouzdan za izvršenje predmetnog ugovora o javnoj nabavi, jer nije dokazao svoj integritet koji je bio doveden u pitanje. Tuženik predlaže da se tužbeni zahtjev odbije u cijelosti, a u slučaju usvajanja tužbenog zahtjeva, da sud riješi predmetnu stvar u skladu s člankom 117. stavkom 1. Zakona o upravnim sporovima i člankom 234. stavkom 4. Zakona o javnoj nabavi.

5. Zainteresirana osoba HEP – operator distribucijskog sustava d.o.o. u odgovoru na tužbu iscrpno navodi i obrazlaže razloge zbog kojih smatra da su tužbeni razlozi neosnovani, a tuženikovo rješenje zakonito. Predlaže da se tužbeni zahtjev u cijelosti odbije.

6. Zainteresirana osoba ELEKTROMODUL-THORAX d.o.o. Osijek nije dostavila odgovor na tužbu.

7. U skladu s odredbom članka 6. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", 36/24. i 39/26. – dalje: ZUS) odgovor na tužbu tuženika i zainteresirane osobe dostavljeni su tužitelju, koji u dostavljenom očitovanju dalje u bitnom ustraje na tužbenim navodima. Dodaje razloge zbog kojih smatra da dostavljeni odgovori, uvažavajući njihov sadržaj, ne otklanjaju tvrdnju o nezakonitosti osporenog rješenja.

7. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

8. Odlučujući o zakonitosti osporenog rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da tuženik nije povrijedio zakon time što je odbio žalbe i potvrdio pobijane odluke naručitelja, jer je za svoje zaključke i stajališta dao valjane, dostatne i relevantne razloge, tj. iscrpno i razložno je obrazložio te zaključke koji se temelje na podacima spisa, utvrđenim činjenicama i pravilnoj primjeni mjerodavnog materijalnog prava.

9. Sud je predmetni spor riješio bez rasprave, ocijenivši da odlučne činjenice u konkretnom slučaju nisu sporne, već primjena mjerodavnog materijalnog prava, tj. da daljnji dokazni postupak na način kako to tužitelj sugerira u tužbi, ne bi utjecao na donošenje pravilne i zakonite odluke, uvažavajući već utvrđene činjenice u upravnom postupku.

10. Slijedno tome je ovaj Sud ocijenio da je u okolnostima konkretnog slučaja odluku moguće donijeti bez prethodnog održavanja rasprave, rukovodeći se člankom 98. točkom 4. ZUS-a, a i načelom ekonomičnosti postupka, koji nalaže da se postupak provede u razumnom roku te bez daljnjih, nepotrebnih troškova.

11. Sud je u predmetnom slučaju, uz uvažavanje činjenica utvrđenih u postupku koji je prethodio donošenju osporene odluke, uzeo u obzir i očitovanje stranaka koje su sudjelovale u upravno-sudskom postupku te je na temelju razmatranja svih činjeničnih i pravnih pitanja utvrdio da tužbeni zahtjev nije osnovan.

12. Iz podataka spisa, kao i obrazloženja osporenog rješenja proizlazi da je naručitelj tužitelja isključio iz konkretnog postupka javne nabave, ocijenivši da tužiteljeva ponuda ne udovoljava uvjetu iz točke 4.6.1. Dokumentacije o nabavi (dalje: DON), kojom se propisuju osnove za isključenje u vezi članka 254. stavka 1. točke 8. i 9. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", 120/16. i 114/22. – dalje: ZJN/2016.). Naime, tužitelj je u ponovnom postupku pregleda i ocjene ponuda, pozvan da dostavi dokaze o mjerama koje je poduzeo da bi dokazao svoju pouzdanost, neovisno o postojanju relevantne osnove za isključenje. Navedeno iz razloga jer je u odnosu na tužitelja u ranijem postupku utvrđeno postojanje nepravilnosti, što je dalo osnovu da ga se isključi iz postupka javne nabave, jer je uslijed utvrđenih nepravilnosti bio doveden u pitanje njegov integritet.

13. Dakle, s obzirom da je isključenje gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave najstroža mjera, naručitelj je kod ocjene pouzdanosti ponuditelja dužan voditi računa i o načelu razmjernosti, što znači da je u okolnostima konkretnog slučaja dužan ocijeniti postoji li postupanje ponuditelja koje u konkretnom slučaju predstavlja povredu koja ga čini nepouzdanim partnerom za izvršenje ugovora na koji se postupak odnosi, tj. je li ponuditelj dostavio dokaze o poduzetim mjerama samokorigiranja kojima bi dokazao svoju pouzdanost.

14. Odredba članka 254. stavak 1. ZJN/2016. propisuje da javni naručitelj može isključiti gospodarskog subjekta iz postupka javne nabave, ako je gospodarski subjekt kriv za ozbiljno pogrešno prikazivanje činjenica pri dostavljanju podataka potrebnih za provjeru odsutnosti osnova za isključenje ili za ispunjenje kriterija za odabir gospodarskog subjekta, ako je prikrio takve informacije ili nije u stanju priložiti popratne dokumente i sl. Sukladno tome je naručitelj u ponovnom postupku, postupajući prema danim uputama, omogućio tužitelju da dostavi dokaze o mjerama koje je poduzeo u smislu članka 255. stavak 1. i 2. ZJN/2016., zaključivši da poduzete mjere samokorigiranja nisu otklonile rizik u vezi postupanja tužitelja, odnosno da nisu primjerene u odnosu na ozbiljnost utvrđenih nepravilnosti, tj. uvažavajući težinu učinjenih propusta i okolnosti konkretnog slučaja.

15. Tuženik u obrazloženju osporenog rješenja napominje da je upravo ratio točke 101 uvodnog dijela Direktive 2014/24/EU, da se naručitelju daje mogućnost isključenja gospodarskog subjekta koji je dokazano nepouzdan, odnosno čiji je integritet doveden u pitanje, jer je konačno javni naručitelj odgovoran za posljedice mogućih pogrešnih odluka, pa ima pravo i na ocjenu poduzetnih mjera samokorigiranja, tj. ocjene jesu li mjere primjerene, a da bi ocijenio pouzdanost gospodarskog subjekta za izvršenje konkretnog ugovora. Stoga je naručitelj dostavio dokaze o poduzetim kadrovskim, tehničkim i organizacijskim mjerama, koje tuženik osnovano smatra nedostatnim da bi se tužitelja ocijenilo pouzdanim, a time prihvaća pravilnom ocjenu naručitelja.

16. Naime, iz cjelokupnog postupanja tužitelja proizlazi da za utvrđene propuste koji su ranije doveli do njegovog isključenja, otklanja odgovornost za počinjene, ozbiljne propuste, pri čemu smatra da se radi o propustu pojedinih odgovornih osoba kod

pripreme dokumentacije, iako se ne može isključiti mogućnost sudjelovanja tužitelja u radnjama koje su ovdje osnova za primjenu članka 254. stavka 1. točaka 8. i 9. ZJN/2016. Takav zaključak tuženika i naručitelja temelji se na utvrđenju da je tužitelj nastavio s neprimjerenim postupanjem u poslovanju, jer niti iz zapisnika o pruženim uslugama naručitelju, nakon otkazivanja ugovora o radu radniku Zoranu Sedlaru, koji je prema tvrdnji tužitelja odgovoran za ranije utvrđene propuste, ne proizlazi jasno jesu li potpisani od stran radnika kojem je otkazan ugovor o radu ili odgovorne osobe tužitelja, Igora Sertića. Tuženik zaključuje da je takve i druge okolnosti tužitelj bio dužan dokazati na nedvojben način, tj. otkloniti svaku sumnju u identitet potpisnika. Stoga je tuženik i odbio prijedlog za grafološko vještačenje i predloženo saslušanje Igora Sertića i predstavnika naručitelja, jer je ocijenio da su bez utjecaja, tj. nepotrebni za drugačiji ishod postupka i ocjenu osnovanosti žalbenih navoda.

17. Ovaj Sud prihvaća tuženikove razloge zbog kojih ocjenjuje da je tužitelj u okolnostima konkretnog slučaja trebao poduzeti ozbiljnije mjere, jer kao glavnu mjeru navodi otkaz Zoranu Sedlaru, koji je naveden samo kao jedan od tehničkih stručnjaka, elektrotehničar, iako tužitelj nije dokazao da je otkaz ugovora o radu i stvarno realizirao, jer nije dostavio dokaz u prilog tome, npr. odjavu s mirovinskog i zdravstvenog osiguranja. Nadalje, iz dostavljene ponude proizlazi da je kontakt osoba i potpisnik dokumentacije i dalje ista osoba koja je bila odgovorna za ranije propuste, tj. za dostavljenu ponudu i prateću dokumentaciju, tj. za propuste u pripremi ponude, što dodatno ukazuje na sumnju jesu li poduzete mjere stvarno i izvršene. Ovo stoga jer su utvrđene okolnosti koje daju osnovu za zaključak da su, unatoč izvanrednom otkazu ugovora o radu, imenovani radnici i dalje bili angažirani u gospodarskom subjektu, tj. da su vršili radnje vezano uz poslovanje tužitelja.

18. Stoga je pravilan zaključak tuženika da naručitelj nije postupao samovoljno, već na temelju svih dostavljenih dokaza, ocijenio poduzete mjere samokorigiranja, utvrdivši da nisu primjerene, tj. prikladne da bi otklonile rizik u postupanju tužitelja u postupku javne nabave, tj. da nisu razmjerne težini utvrđenih propusta, a kojima bi tužitelj dokazao svoju pouzdanost i integritet. Stoga, iako tužitelj umanjuje težinu i značaj propusta, koje pokušava svesti na administrativne propuste, radi se o ozbiljnim nepravilnostima vezano uz istinitost podataka navedenih u ponudi i priležućoj dokumentaciji, koji zahtijeva ozbiljnije mjere od poduzetnih, tj. dokaze kojima bi tužitelj potkrijepio da je takve mjere doista i poduzeo, što je tužitelj propustio učiniti.

19. Sukladno iznesenom, tuženik je osnovano prihvatio stajališta i zaključke naručitelja pravilnim, ocijenivši da imaju uporište u podacima spisa i da su utemeljeni na pravilnoj primjeni mjerodavnog prava.

20. Tužitelj tužbenim navodima nije doveo u sumnju pravilnost ocjene i zaključak tuženika na kojima temelji osporeno rješenje, pa je ovaj Sud, ocijenivši da tužbeni navodi nisu s uspjehom osporili pravilnost i zakonitost osporenog rješenja, tužbeni zahtjev odbio na temelju članka 116. stavka 1. ZUS-a.

U Zagreb 9. srpnja 2026.

Predsjednica vijeća
Sanja Štefan

Broj zapisa: **9-3088a-962cd**

Kontrolni broj: **0d097-c9712-11138**

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.