



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

Poslovni broj: Us II-140/2026-5

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 tog suda Hrvoja Miladina, predsjednika vijeća, Snježane Horvat – Paliska i Gordane Marušić – Babić, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Glorjane Čičak, kao zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja KOPRODUKT TRGOVINA d.o.o., Zagreb, Ivanjorečka cesta 46, kojeg zastupa direktorica Nikolina Miklec Cujzek i ELCON d.o.o., Varaždin, Međimurska 2, kojeg zastupa direktor Goran Vugrek, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, Ulica grada Vukovara 23/V, uz sudjelovanje zainteresirane osobe HEP-operator distribucijskog sustava d.o.o., Zagreb, Ulica grada Vukovara 37 i INDUSTROOPREMA d.o.o. iz Sesveta, Rimski put 11K, radi javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 11. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

I. Odbija se tužbeni zahtjev za poništavanje rješenja tuženika KLASA: UP/II-034-02/26-01/357, URBROJ: 354-02/19-26-03 od 9. lipnja 2026.

II. Odbija se zahtjev tužitelja za naknadu troškova spora.

Obrazloženje

1. Oспоравanim rješenjem tuženika KLASA: UP/II-034-02/26-01/357, URBROJ: 354-02/19-26-03 od 9. lipnja 2026. odbačena je žalba tužitelja, kao neuredna.
2. Tužitelj osporava zakonitost uvodno citiranog rješenja tuženika. Navodi kako je naručitelj pokrenuo postupak javne nabave objavom poziva za nadmetanje 28. srpnja 2025., odnosno godinu dana prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o javnoj nabavi (ZID ZJN). Nakon donošenja Odluke o odabiru izjavio je žalbu u zakonskom roku, uplativši iznos od 7.016,00 EUR, smatrajući kako je upravo taj iznos propisan za predmeti postupak. Smatra pogrešnim pravni pristup tuženika kojim je njegova žalba odbačena te ističe kako je postupak javne nabave započeo u vrijeme važenja ranijeg Zakona o javnoj nabavi (ZJN), te nije dovršen, nego je još u tijeku jer je pravo na pravnu zaštitu sastavni dio tog postupka. Smatra kako su pogrešno protumačene prijelazne odredbe ZID ZJN te ukazuje da se oslonio na dostupne stranice tuženika na kojima nije bila objavljena izmjena, te se ne može

zahtijevati da se tijekom završne pripreme svakodnevno provjerava da li se na stranicama tuženika nešto izmijenilo. Smatra kako je tuženik u najmanju ruku u slučaju dvojbe trebao primijeniti tumačenje koje osigurava ostvarivanje pravne zaštite jer prijelazna odredba nije jasna. Ističe kako mu je ograničeno pravo na pravnu zaštitu te da je tuženik preekstenzivno tumačio odredbu članka 87 ZID ZJN, protivno svrsi pravne zaštite i pravu na pristup sudu. Smatra kako tumačenje tuženika nije u skladu sa Direktivom 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. kojom se osigurava transparentna i pravno kontrolirana javna nabava. Nadalje, navodi kako je povrijeđena i odredba članka 47. Povelje Europske unije, kojim se jamči pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje zbog nametanja nerazmjerne financijske prepreke. Poziva se na presude Suda Europske unije u predmetima Uniplex, Orizzonte Salute i Impact, Strabag i MedEval. Smatra kako mu je onemogućena pravna zaštita zbog pogrešnog tumačenja prava jer je pravni položaj tužitelja već bio formiran te mu je nova naknada pogoršala pristup pravnoj zaštiti. Predlaže Sudu EU uputiti prethodno pitanje tumačenja Direktive 89/665/EEZ u vezi s člankom 47. Povelje EU, u odnosu na nacionalni propis o povećanoj naknadi za pokretanje žalbenog postupka jer smatra kako nije primijenjeno eurokonformno tumačenje. Predlaže poništiti osporavano rješenje i usvojiti žalbu, sve uz nalog tuženiku da plati troškove postupka.

3. Tuženik u odgovoru osporava navode tužbe i ostaje kod osporavanog rješenja. Navodi kako je osporavano rješenje donio sukladno odredbama mjerodavnih propisa. Smatra kako tužitelj pogrešno tumači da se imaju primijeniti ranije odredbe o visini naknade za pokretanje žalbenog postupka. Ističe da je tužitelj žalbu uložio nakon stupanja na snagu ZID ZJN zbog čega se na predmetnu žalbu i žalbeni postupak primjenjuju odredbe ZID ZJN. Pojašnjava izračun prema kojem je tužitelj bio dužan platiti iznos od 11.730,00 EUR, dok je nesporno uplatio 7.016,00 EUR, odnosno nedostatan iznos, uslijed čega je njegova žalba odbačena. Ukazuje da je zakonodavac jasno definirao prema kojim odredbama će se voditi žalbeni postupci pokrenuti prije stupanja na snagu ZID ZJN te da su bespredmetne tvrdnje tužitelja da je žalbeni postupak dio javne nabave, već je prilikom uplate žalbene naknade propustio uzeti u obzir važeće odredbe. Stoga smatra neutemeljenim pozivanje tužitelja na presude Suda EU te nije držao potrebnim upućivati prethodno pitanje. Protivi se navodima tužitelja o povredi prava na djelotvoran pravni lijek te ukazuje na odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ističe kako nepoznavanje prava ne ispričava tužitelja koji je trebao poduzeti sve da postupi sukladno važećim propisima. Predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

4. Zainteresirane osobe HEP-operator distribucijskog sustava d.o.o. i INDUSTROOPREMA d.o.o. pozvane su na davanje odgovora na tužbu, međutim isti tijekom spora nisu dostavile.

5. Tužbeni zahtjev nije osnovan.

6. Na temelju razmatranja svih pravnih i činjeničnih pitanja u skladu sa člankom 114. stavak 3. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj: 36/24 i 39/26, dalje: ZUS), ovaj Sud je utvrdio da je osporavano rješenje doneseno na temelju

potpuno i pravilno utvrđenog činjeničnog stanja i uz pravilnu primjenu materijalnog prava.

7. U obrazloženju osporavanog rješenja tuženik je s obzirom na utvrđeno činjenično stanje i relevantne propise, naveo valjane razloge zbog kojih je odbacio žalbu tužitelja.

8. Iz spisa proizlazi da je naručitelj – ovdje zainteresirana osoba HEP-operator distribucijskog sustava d.o.o., objavio u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, a predmet nabave je bio podijeljen u četiri grupe, pri čemu je predmet nabave bio u grupi 1.

9. U predmetnom postupku javne nabave u grupi 1 pristigle su tri ponude, od kojih je naručitelj dvije ocijenio valjanim te je 27. svibnja 2026. objavio odluku o odabiru, kojom je odabrao ponudu ovdje zainteresirane osobe INDUSTROOPREMA d.o.o. Sesvete.

10. Protiv odluke o odabiru tužitelj je podnio žalbu, koja je osporavanim rješenjem odbačena kao neuredna jer tužitelj nije uplatio propisani iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka.

11. Po izvršenom uvidu u ukupnu dokumentaciju spisa predmeta, ovaj Sud nalazi pravilnom ocjenu tuženika da je žalbu tužitelja trebalo odbaciti kao neurednu.

12. Naime, prema podacima spisa nesporno proizlazi da je tužitelj žalbeni postupak pokrenuo ulaganjem žalbe tuženiku dana 5. lipnja 2026., odnosno nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj: 48/26, dalje: ZID ZJN), koje su stupile na snagu 16. svibnja 2026.

13. Nadalje, člankom 87. prijelaznih i završnih odredbi ZID ZJN propisano je da će se postupci javne nabave i žalbeni postupci pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave i postupci jednostavne nabave pokrenuti do stupanja na snagu ovoga Zakona, dovršiti prema odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj: 120/16 i 114/22, dalje: ZJN).

14. Dakle, pravilno navodi tuženik kako ZID ZJN razlikuje postupke javne nabave i žalbene postupke, slijedom čega se ne može uvažiti prigovor tužitelja da je datum početka predmetne javne nabave od utjecaja na žalbeni postupak, u kojem se procesne pretpostavke trebaju ocijeniti prema ZID ZJN, kao primjenjivom propisu u trenutku pokretanja istog.

15. Kako je člankom 430a. stavak 1. točka 2. ZID ZJN povećan iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka, te je nesporno da tužitelj nije uplatio propisani iznos od 11.730,00 EUR, već je uplatio iznos od 7.016,00 EUR, odnosno nedostatan iznos, to je postojala osnova da se žalba tužitelja odbaci kao neuredna primjenom citiranog članka 421. stavka 1. ZJN.

16. Po ocjeni ovog suda neosnovano tužitelj prigovara kako tijekom pripreme žalbe nije mogao imati saznanja o zakonskim izmjenama, budući da su iste javno objavljene putem „Narodnih novina“, kao službenog lista Republike Hrvatske, u svemu sukladno članku 90. Ustava Republike Hrvatske. Tiskano izdanje ZID ZJN objavljeno je u Narodnim novinama od 8. svibnja 2026. sa stupanjem na snagu dana

16. svibnja 2026. (osam dana od objave), što je žalitelj morao uzeti u obzir kod podnošenja žalbe.

17. Ne može se ocijeniti osnovanim prigovor tužitelja da mu je ograničeno pravo na pravnu zaštitu te da je tuženik preekstenzivno tumačio odredbu članka 87. ZID ZJN, budući da ista odredba ne navodi samo pojam „postupaka javne nabave“ već navodi izričito i „žalbene postupke“. Stoga je pravilna ocjena tuženika kako je riječ o jasnoj i predvidivoj zakonskoj odredbi koja upućuje na postojanje žalbenog postupka, kao postupka koji se ima cijeliti prema odredbama važećim u trenutku njegova pokretanja pa tako i u odnosu na odredbe koje propisuju uplatu žalbene naknade.

18. Polazeći upravo od toga da je riječ o jasnoj i predvidivoj odredbi članka 87. ZID ZJN, neosnovano je pozivanje tužitelja na presude Suda EU koje citira u žalbi (predmeti C-406/08, C-61/14 i C-268/06), budući iste nisu primjenjive u predmetnom slučaju. Naime, u konkretnom slučaju ne može se govoriti o narušavanju predvidivosti pravnog okvira niti o tome da bi povećanje žalbenih pristojbi predstavljalo prekomjernu procesnu prepreku i kao takvo ograničenje prava na pristup sudu, kao aspekta prava na pošteno suđenje iz članka 6. Europske Konvencije za zaštitu ljudskih prava.

19. Ovaj Sud nije ocijenio osnovanim prijedlog tužitelja o potrebi upućivanja prethodnog pitanja tumačenja članka 1. stavka 1. Direktive 89/665/EEZ u vezi s člankom 47. Povelje EU.

19.1. Naime, člankom 1. stavak 1. predmetne Direktive Vijeća EU od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima propisano je da države članice poduzimaju mjere potrebne za osiguravanje da se, u vezi s postupcima za sklapanje ugovora koji su predmet direktiva 71/305/EEZ i 77/62/EEZ, odluke koje donose javni naručitelji mogu učinkovito i što je najvažnije, što brže preispitati u skladu s uvjetima utvrđenim u sljedećim člancima, a posebno u članku 2. stavku 7. ove Direktive. Nadalje, člankom 2. stavak 7. predmetne Direktive propisano je da države članice moraju osigurati da se odluke koje donose tijela nadležna za postupke pravne zaštite mogu učinkovito provesti.

20. Svrha Direktive 89/665/EEZ je osigurati brz i učinkovit sustav javne nabave, upravo kako to načelno i propisuje citirani članak 1. stavak 1., dok je u stavku 3. članka 1. propisano da države članice osiguravaju dostupnost postupaka pravne zaštite, prema detaljnim pravilima koja same utvrđuju.

21. Dakle, sama Direktiva upućuje da države članice uređuju postupke javne nabave s naglaskom na brzu i učinkovitu zaštitu. S tim u vezi ovaj Sud ne nalazi da bi u konkretnoj stvari, u odnosu na prijelaznu i završnu odredbu ZID ZJN, postojala potreba tumačenja EU zakonodavstva. Pritom je ovaj Sud imao u vidu kriterije iz presude Suda EU u predmetu Cilfit (C-283/81), kao i Consorzio Italian Management (C-561/19), te ne nalazi bi jasna i nedvosmislena dikcija i intencija domaćeg zakonodavca, izražena kroz citiranu odredbu članka 87. ZID ZJN, otvarala dvojbu oko primjene (učinkovitog) pravnog lijeka, u vezi s člankom 47. Povelje EU o temeljnim pravima.

22. Polazeći od svega navedenog, Sud nije mogao cijeniti osnovanim prigovore tužitelja, te nema osnove za zaključak da bi postupanjem tuženika bila počinjena povreda zakona na štetu tužitelja.

23. Po ocjeni Suda tužitelj tužbenim navodima nije doveo u sumnju zakonitost osporavanog rješenja, već se ocjenjuje da je osporavano rješenje doneseno u skladu s mjerodavnim propisima.

24. Stoga je na temelju članka 116. stavka 1. ZUS-a, tužbeni zahtjev odbijen kao neosnovan (točka I. izreke).

25. Budući da tužitelj nije uspio u sporu, nije osnovan njegov zahtjev za naknadu troškova spora. Stoga je na temelju članka 147. stavka 1. ZUS-a odlučeno kao u točki II. izreke presude.

U Zagrebu, 11. rujna 2026.

Predsjednik vijeća
Hrvoje Miladin

Broj zapisa: **9-3088d-0834a**

Kontrolni broj: **09ff4-eb846-6c391**

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.