



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

Poslovni broj Us II-164/2026-6

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 Senke Orlić Zaninović, predsjednice vijeća, Eveline Čolović Tomić i Kristine Senjak Krunić, članica vijeća, te više sudske savjetnice Nele Petrović, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja SELEKTA PRIMA d.o.o., Zagreb, Trnava I. 49, OIB: 68651120977, zastupano po opunomoćeniku Kristijanu Galiću, odvjetniku iz Odvjetničkog društva Galić i Martinković j.t.d. iz Zagreba, Ivana Šibla 17, OIB: 16209721915, protiv tuženika Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave, Ulica grada Vukovara 23/V, Zagreb, OIB: 95857869241, uz sudjelovanje zainteresirane osobe HRVATSKE AUTOCESTE d.o.o., Zagreb, Ulica Stjepana Širole 4, OIB: 57500462912 i CENTAR PRIKOLICA ZAGREB d.o.o., Hrvatski Leskovac, Ciglarska ulica 9, OIB: 99702770690, radi poništenja rješenja tuženika, KLASA: UP/II-034-02/26-01/324, URBROJ: 354-02/11-26-7 od 26. lipnja 2026., u predmetu javne nabave, na sjednici vijeća održanoj 15. rujna 2026.

p r e s u d i o j e

I. Poništava se rješenje Državne komisije za kontrolu postupka javne nabave KLASA: UP/II-034-02/26-01/324, URBROJ: 354-02/11-26-7 od 26. lipnja 2026.

II. Odbija se žalba ponuditelja CENTAR PRIKOLICA ZAGREB d.o.o., Hrvatski Leskovac, Ciglarska ulica 9, OIB: 99702770690 izjavljena protiv Odluke o odabiru, BROJ: 500-01/26-01/178 od dana 12. svibnja 2026. godine, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002148, predmet nabave: Mobilni ublaživač udara, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o. Zagreb.

III. Odbija se zahtjev žalitelja za naknadu troška žalbenog postupka.

IV. Nalaže se tuženiku da tužitelju naknadi trošak spora u iznosu od 1.250,00 Eur zajedno sa zakonskim zateznim kamatama koje teku od dana donošenja presude pa do isplate, po stopi koja se određuje, za svako polugodište, uvećanjem kamatne stope koju je Europska središnja banka primijenila na svoje posljednje glavne operacije refinanciranja ili granične kamatne stope proizašle iz natječajnih postupaka za varijabilnu stopu za posljednje glavne operacije refinanciranja Europske središnje banke za osam

postotnih poena, pri čemu se za prvo polugodište primjenjuje referentna stopa koja je na snazi na dan 1. siječnja, a za drugo polugodište referentna stopa koja je na snazi na dan 1. srpnja te godine, sve u roku od 15 dana.

Obrazloženje

1. Tužbom osporenim rješenjem tuženika poništava se Odluka o odabiru BROJ: 500-01/26-01/178, od 12. svibnja 2026., u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002148, predmet nabave: mobilni ublaživač udara, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o. Zagreb. Nalaže se naručitelju Hrvatske autoceste d.o.o. Zagreb, da u od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, nadoknadi žalitelju Centar prikolica Zagreb d.o.o. Zagreb troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.476,25 EUR te je odbijen prijedlog žalitelja Centar prikolica Zagreb d.o.o. Zagreb za određivanje usmene rasprave pred tuženikom.

2. Tužitelj, koji je odabrani ponuditelj u ovom postupku javne nabave osporava zakonitost rješenja tuženika iz svih zakonom predviđenih razloga, a posebno zbog pogrešne primjene materijalnog prava. U tužbi navodi da je rješenje tuženika u cijelosti neosnovano i nezakonito, samo sebi proturječno i iz njega ne proizlazi protivno kojim odredbama materijalnog prava bi naručitelj navodno postupao. Smatra prigovore žalitelja neosnovanim i osporava stavove tuženika: - da iz svih dokumenata nedvojbeno proizlazi žaliteljeva namjera da ponudi svih osam mobilnih ublaživača udara zajedno s komunalnim pločama za ukupnu cijenu od 204.000,00 EUR bez PDV-a te - da je naručitelj u konkretnom slučaju trebao uzeti u obzir ponudu kao cjelinu, a ne ocjenjivati izolirano pojedine ćelije troškovnika.

2.1. Ukazuje na to da žalitelj CENTAR PRIKOLICA ZAGREB d.o.o., prije isteka roka za dostavu ponuda nije zatražio pojašnjenje dokumentacije o nabavi ili upozorio na eventualnu tehničku nemogućnost ispunjavanja troškovnika te da na to nije ukazao niti jedan drugi gospodarski subjekt, da se, u konkretnom slučaju, ne radi o formalističkom pristupu, nego o obvezi jednakog postupanja prema svim ponuditeljima i poštivanju jasno propisanih uvjeta dokumentacije o nabavi te da troškovnik mora biti potpun i nedvosmisleno, na način kako su to u svojim ponudama učinili svi ostali ponuditelji, osim žalitelja, da su irelevantni navodi žalitelja da iz pojedinih dijelova ponude proizlazi kako je namjeravao ponuditi i stavku - Izgradnja komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper, odnosno kako je namjeravao iskazati cijenu od 0,00 EUR, budući da činjenica da je određena stavka predmeta nabave opisana ili potvrđena u tehničkim uvjetima ili drugim dokumentima, ne može nadomjestiti izostanak cijene u troškovniku te da okolnost da je odabrani ponuditelj (kao i ostali ponuditelji) predmetnu stavku iskazao po cijeni, za koju je smatrao da je prihvatljiva, ne utječe na obvezu žalitelja da svoju ponudu sastavi sukladno dokumentaciji o nabavi.

2.2. Ističe da je Dokumentacijom o nabavi (dalje:DON) izričito propisano da ponuditelj mora ispuniti sve stavke troškovnika upisivanjem jediničnih i ukupnih cijena, što je zahtjev i iz članka 280. stavak 4. Zakona o javnoj nabavi ("Narodne novine", broj: 120/16., 114/22., 48/26.).

2.3. Nadalje, tužitelj ističe da je tuženik propustio utvrditi da odabrani ponuditelj nije popunio svaku stavku troškovnika kada je suprotno odredbi 3.2. uputa za ponuditelje za stavke broj 1 – 8 Troškovnika ponudio cijenu od 0,00 € i napominje da je upravo

naručitelj odredbom broj 3.2. Uputa za ponuditelja izričito propisao obvezu ispunjavanja svih stavki Troškovnika, pa je stoga i odabrani ponuditelj bio dužan ponuditi odgovarajuću cijenu veću od 0,00 € za svaku stavku troškovnika. Kada naručitelj propisuje naručenu količinu nabavljenih usluga, tada ponuditelj nije ovlašten nuditi cijenu od 0,00 €.

2.4. Postupak javne nabave je strogo formalan postupak te stoga ne daje mogućnost tumačenja priložene dokumentacije drugačije nego što je to navedeno i propisano DON-om pa upravo ta formalnost postupka doprinosi jednakom tretmanu svih sudionika u postupku nabave. Smatra da se u konkretnom slučaju radi o žaliteljevom nepostupanju sukladno propisanom DON-om i da tuženik nije smio niti mogao zaključiti da je žalitelj nešto ponudio, iako zapravo nije popunio troškovnik, te da naručitelj nije trebao ocjenjivati izolirano pojedine čelije troškovnika. Stoga, sve i da je žalitelj prilikom popunjavanja troškovnika pokušao u stavci iskazati cijenu od 0,00 EUR, a što zbog navodnog programskog ograničenja nije bilo moguće provesti, naručiteljeva odluka kojom je odbijena ponuda žalitelja i dalje je nesporno osnovana, budući da žalitelj nije bio ovlašten nuditi cijenu od 0,00 EUR ili nepopuniti stavku jer, sukladno strogo formalnoj naravi postupka javne nabave, obvezama propisanim dokumentacijom o nabavi i zakonu, ponudu takvog ponuditelja naručitelj je dužan odbiti. Smatra opasnim i neuobičajenim tumačenje želja i namjera žalitelja od strane tuženika u strogo formalnom postupku javne nabave u kojem su pravila u potpunosti jasno i precizno određena, a koji je postupak takav zato što se raspolaže javnim novcem i upravo zato da bi se prevenirale ovakve situacije pa ovako odlučivanje tuženika stvara izuzetnu pravnu nesigurnost, što je apsolutno nedopušteno.

2.5. Konačno tužitelj ukazuje i na to da su tri ponuditelja čije su ponude ocijenjene kao valjane u konkretnom postupku javne nabave, bez problema i primjedbi popunili troškovnik, sukladno DON-u i zakonu i razumjeli su na koji način ga je potrebno popuniti, a samo jedan ponuditelj (žalitelj) nije.

3. Predlaže poništiti rješenje tuženika i odbiti žalbu žalitelja, a tužitelju na teret tuženika naknaditi trošak spora.

4. U svojem odgovoru na tužbu tuženik se protivi tužbenom zahtjevu tužitelja i predlaže ga odbiti kao neosnovanog, iz razloga navedenih u obrazloženju pobijanog Rješenja KLASA: UP/II-034-02/26-01/324, URBROJ: 354-02/11-26-7 od 26. lipnja 2026., koje se ima smatrati sastavnim dijelom odgovora na tužbu.

4.1. Tužitelj u tužbi osporava zakonitost rješenja tuženika ukazujući na formalnost postupka javne nabave odnosno činjenicu da je sukladno odredbama DON-a i zakona naručitelj bio obavezan odbiti ponudu žalitelja, što je i učinio pa u tom smislu tumačenje tuženika o žaliteljevoj želji i namjeri da nešto ponudi smatra nedopustivim sa stajališta pravne sigurnosti. Također, ističe da sve i da je žalitelj pokušao u spornoj stavci iskazati cijenu od 0,00 eura, naručiteljeva odluka o odbijanju ponude žalitelja i dalje bi bila zakonita jer prema mišljenju tužitelja žalitelj nije ovlašten nuditi cijenu od 0,00 eura.

4.2. U svrhu lakšeg razumijevanja predmetne problematike tuženik upućuje na ključne odredbe DON-a. Prema točki 2.2. DON-a -Sadržaj i način izrade dokumentacije o nabavi troškovnik mora biti ispunjen u potpunosti. Jedinična i ukupna cijena stavke u troškovniku iskazuje se u apsolutnom iznosu zaokružena na dvije decimale. Ponuditelj mora popuniti troškovnik i učitati ga prilikom pripreme ponude na EOJN. Prema točki 3.2. DON-a - Način određivanja cijene ponude dokumentacije o nabavi,

ponuditelj mora nuditi cjelokupan predmet nabave. Cijena ponude se izražava u eurima, bez poreza na dodanu vrijednost (dalje: PDV). Ponuditelj mora u Troškovniku ispuniti jedinične cijene i ukupne iznose za sve opisane stavke na dvije decimale. Jedinične cijene iz Troškovnika su nepromjenjive i obuhvaćaju sve troškove i izdatke ponuditelja vezano za predmet nabave (osim PDV).

4.3. Tuženik pojašnjava da je uvidom u troškovnik utvrđeno da se sastoji od dvije stavke; stavka 1. Mobilni ublaživač udara, koji se nabavlja u količini od 8 komada i stavka 2. Izrada komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper, koji se također nabavlja u količini od 8 komada. Ponuditelji su u obje stavke bili dužni navesti proizvođača /marku, zatim tip/oznak/model proizvoda kojeg nude te jediničnu i ukupnu cijenu svake stavke te iskazati ukupnu cijenu ponude bez PDV-a i s PDV-om. Žalitelj je u troškovniku stavku 1. uredno popunio svim traženim podacima, dok u stavci 2. Izrada komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper ćelije za unos jedinične i ukupne cijene stavke nisu popunjene. Nadalje, žalitelj je dostavio u ponudi obrazac tehničkih uvjeta u kojem je u točki 14. zahtjev: „Uređaj se isporučuje sa nosačem (komunalnom pločom) koji se postavlja na vozilo“ izričito potvrdio sa DA; u točki 24. zahtjev: „Ponuditelj je obavezan izraditi i ugraditi komunalnu ploču na ponuđeni ublaživač udara na kamion“ također je izričito potvrdio sa DA te je u točki 25. zahtjev: „Ponuditelj je obavezan predvidjeti sav materijal koji će mu biti potreban za izradu i ugradnju komunalne ploče“ izričito potvrdio sa DA. Također, žalitelj je u ponudi dostavio i dokument naziva „PON-DOD 00-26040002.pdf“ (ponuda broj 26040002), kojom žalitelj nudi naručitelju 8 komada ublaživača udara po cijeni od 25.500,00 EUR (ukupno 204.000,00 EUR) te 8 komada komunalne ploče - adapteri/komunalne ploče sukladno troškovniku, po cijeni od 0,00 EUR, pri čemu je ukupan iznos ponude bez PDV-a 204.000,00 EUR, iznos PDV-a 51.000,00 EUR te ukupna cijena ponude 255.000,00 EUR. U konačnici, ponuda žalitelja sadrži i obrazac ponude u kojem je iskazana ukupna cijena ponude od 204.000,00 eura bez PDV-a. Glavni razlog uslijed kojeg je žalitelj u ponudi dostavio dodatni dokument u kojem je jasno iskazao cijenu za stavku 2. troškovnika leži u činjenici da je bio onemogućen upisati cijenu za tu stavku zbog postavki Excel tablice troškovnika koju je na taj način konfigurirao naručitelj. Dakle, žalitelj je imao namjeru u predmetnu stavku upisati cijenu od 0,00 EUR, a kako je u tome bio onemogućen bez svoje krivnje, dostavio je u ponudi dodatni dokument radi jasnog iskazivanja okolnosti da se stavka 2. troškovnika Izrada komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper ne naplaćuje zasebno te da je njezina vrijednost uključena u ukupnu cijenu. Nemogućnost upisa cijene u stavku 2. troškovnika tuženik je provjerio u žalbenom postupku te je doista utvrdio da se nakon unosa cijene od 0,00 EUR sadržaj ćelije izbriše i ona ostaje prazna.

4.4. Tuženik stoga zaključuje da je naručitelj izradio troškovnik čije tehničko ograničenje onemogućuje upisivanje cijene od 0,00 EUR u stavci 2. troškovnika zbog čega je zaključio da se radi o propustu naručitelja u izradi dokumentacije o nabavi (točnije troškovnika) koji ne može ići na štetu ponuditelja u fazi pregleda i ocjene ponuda. Da očit propust naručitelja u izradi dokumentacije o nabavi ne može ići na štetu ponuditelja u fazi pregleda i ocjene ponuda, stajalište je i Suda izraženo u brojnim presudama (primjerice Presuda Suda Poslovni broj: UsII-107/21 od 14. travnja 2021. i Presuda poslovni broj: UsII-349/20 od 17. studenog 2020.).

4.5. Nadalje, Naručiteljeva ocjena o nevaljanosti ponude žalitelja rezultat je njegovog propusta da ponudu sagledava kao cjelinu, posebice stoga što je ista sadržavala dokument koji bi bio od odlučujućeg utjecaja na njegovu odluku o valjanosti ponude žalitelja. Nije sporno da se naručitelj pri pregledu i ocjeni ponuda mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi i članka 290. ZJN-a, međutim sukladno načelu dobrog upravljanja i načelu razmjernosti njegova je dužnost razmotriti sadržaj cjelokupne ponudbene dokumentacije, upravo kako bi se izbjegao puki formalizam u smislu odbijanja ponuda zbog nedostataka i nejasnoća koje su se mogle razjasniti, što je svakako suprotno svrsi i intenciji članka 293. ZJN-a.

4.6. Tuženik naglašava da temeljem članka 293. ZJN-a naručitelj od ponuditelja, u situaciji ako su informacije ili dokumentacija koje je trebao dostaviti gospodarski subjekt nepotpuni ili pogrešni ili se takvima čine ili ako nedostaju određeni dokumenti, može zahtijevati dopunu, razjašnjenje, upotpunjavanje ili dostavu nužnih informacija ili dokumentacije. Dakle, prema navedenoj odredbi dopušteno je naručitelju, čak i ukoliko u cijelosti nedostaju određeni dokumenti, pozvati ponuditelja na dostavu nedostajućih dokumenata, a svakako je dopušteno pozvati ponuditelja na razjašnjenje i dostavu nužnih informacija. Intencija je zakonodavca da se navedenom odredbom omogući otklanjanje određenih nedostataka i nejasnoća u ponudama, bez potrebe eliminacije ponude s takvim, otklonjivim, nedostacima. Navedena intencija, u smislu poticanja naručitelja na primjenu te odredbe, razvidna je iz činjenice da javni naručitelj koji ne primjenjuje tu mogućnost ima obvezu obrazložiti u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda razloge neprimjene (članak 293. stavak 3. ZJN-a).

4.7. Ova mogućnost upotpunjavanja i pojašnjavanja ponuda zapravo predstavlja oživotvorenje standarda dobrog upravljanja koji podrazumijeva obvezu naručitelja da ponude pregleda s dužnom pažnjom (pažljivo i nepristrano). Naručitelj bi trebao u duhu tog istog načela poduzeti sve potrebne mjere i radnje kako bi se izbjeglo odbijanje ponuda zbog nedostataka ponuda koji se mogu otkloniti, a sve s krajnjim ciljem odabira ekonomski najpovoljnije ponude. Dakle, tumačenjem ukupnosti odredaba ZJN 2016, pa tako i Direktiva 2014/24/EU i 2014/25/EU, proizlazi da je istima usvojen manje formalistički pristup u postupku pregleda i ocjene ponuda, orijentiran prvenstveno poštivanju temeljnih načela javne nabave i usmjeren ka održanju što veće razine tržišnog natjecanja, a što se ostvaruje između ostalog i primjenom alata iz članka 293. ZJN-a, na način da naručitelj neće odbiti ponudu čiji se nedostaci mogu otkloniti. Tuženik ukazuje na Presude Suda Poslovni broj: UsII-499/19 od 20. studenog 2019. te Poslovni broj: Us II-109/2024-9 od 4. srpnja 2024. u kojima je navedeno da na pitanje dosega članka 293. ZJN-a, ne postoji načelan odgovor, već odgovor treba tražiti u svjetlu okolnosti konkretnog slučaja i u svakom pojedinom slučaju treba procijeniti da li ponudbena dokumentacija, uvažavajući sve okolnosti konkretnog slučaja, dopušta primjenu instituta iz članka 293. ZJN-a. Uvažavajući navedeno, u okolnostima u kojima se u ponudi žalitelja nalazio dokument iz kojeg je jasno proizlazilo po kojoj cijeni nudi stavku 2. troškovnika te su predmet nabave i ukupna cijena ponude (bez i sa PDV-om) bili jasno određeni i iskazana u dokumentima dostavljenima u ponudi, tuženik je opravdano ocijenio da traženje pojašnjenja, protivno navodima naručitelja, ne bi predstavljalo postupanje protivno članku 293. i načelu jednakog tretmana, već naprotiv, postupanje sukladno načelu dobrog upravljanja i načelu razmjernosti, sa svrhom otklanjanja formalnih nedostataka troškovnika, odnosno

razjašnjenja podataka već sadržanih u ponudi. Drugim riječima, pojašnjenjem bi se samo potvrdio podatak o cijeni stavke 2. troškovnika, koji podatak se već nalazio u ponudi (u dokumentu kojeg naručitelj nije uzeo u obzir) te time ni na koji način ne bi došlo do izmjene cijene ponude ili ponuđenog predmeta nabave.

4.8. Nadalje, nuđenje stavki troškovnika po cijeni od 0,00 eura nije bilo zabranjeno odredbama DON-a niti je to zabranjeno pozitivnim propisima, a navedeno potvrđuje i presuda Suda UsII-27/22 od 18. veljače 2022. Da je moguće po cijeni 0,00 nuditi ne samo pojedine stavke, nego i cjelokupnu ponudu jasno proizlazi i iz presude Suda Europske unije C-367/19 Tax-Fin-Lex d.o.o. od 10. rujna 2020. Razlog za nuđenje određene stavke troškovnika po cijeni od 0,00 EUR može biti, primjerice, ekonomičnost poslovanja ili činjenica da su troškovi određene stavke već pokriveni drugim stavkama ponude, što je upravo bio slučaj u ponudi žalitelja. Tuženik je sam izvršio provjeru okolnosti na koje je ukazivao žalitelj u vezi s troškovnikom te je uvidom u obrazac troškovnika i sam utvrdio da troškovnik sadrži tehnički „nedostatak“ koji onemogućava unos cijene od 0,00 EUR pa slijedom svega navedenog proizlazi da je tuženik točno i potpuno utvrdio činjenično stanje te je uz pravilnu primjenu mjerodavnog prava donio zakonitu odluku o poništenju naručiteljeve odluke o odabiru, zbog čega predlaže odbiti tužbeni zahtjev.

5. Naručitelj Hrvatske ceste d.o.o. u odgovoru na tužbu navodi da je DON-om izričito propisano da ponuditelj mora ispuniti sve stavke troškovnika upisivanjem jediničnih i ukupnih cijena te je u DON-u- Dio II - Upute za ponuditelje propisao:

"3.2. Način određivanja cijene ponude

Ponuditelj mora nuditi cjelokupan predmet nabave. Cijena ponude se izražava u eurima, bez poreza na dodanu vrijednost (u daljnjem tekstu: PDV). Cijena ponude piše se brojkama. U cijenu ponude su uračunati svi troškovi i popusti, bez PDV. Ponuditelj mora u Troškovniku ispuniti jedinične cijene i ukupne iznose za sve opisane stavke na dvije decimale. Jedinične cijene iz Troškovnika su nepromjenjive i obuhvaćaju sve troškove i izdatke ponuditelja vezano za predmet nabave (osim PDV).."

Iz gore navedenog dijela dokumentacije o nabavi nedvojbeno proizlazi da je neupisivanje cijene za pojedinu stavku troškovnika protivno DON-u i predstavlja nedostatak koji nije moguće otkloniti primjenom instituta pojašnjenja i upotpunjavanja ponude iz članka 293. ZJN-a. Takvu okolnost naručitelj je konstatirao i u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda kako slijedi:

"Ponuditelj je dostavio troškovnik koji nije u potpunosti ispunjen, u stavci 2 Izrada komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper nije upisao jediničnu cijenu i ukupnu cijenu kako je propisano točkom 2. Sadržaj i način izrade ponude, Dio II - Upute za ponuditelje, Dokumentacije o nabavi. Naručitelj nije tražio pojašnjenje jer bi naknadnim upisivanjem jedinične cijene došlo do pregovaranja sa predmetom nabave. Ponuda je nepravilna i neprihvatljiva te se odbija sukladno članku 295. stavak 1. ZJN 2016."

5.1. Naručitelj stoga ostaje kod navoda iz Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda te smatra da je ponuda žalitelja zakonito odbijena kao nepravilna i neprihvatljiva sukladno članku 295. stavku 1. ZJN-a budući da troškovnik nije bio ispunjen na način propisan DON-om. U konkretnom slučaju žalitelj u stavci: „Izrada komunalne ploče i ugradnja

na kamion kiper" nije upisao niti jediničnu niti ukupnu cijenu, čime predmetna stavka troškovnika nije bila ispunjena.

5.2. Ovdje se ne radi o formalističkom pristupu, nego o obvezi jednakog postupanja prema svim ponuditeljima i poštivanju jasno propisanih uvjeta dokumentacije o nabavi. Troškovnik predstavlja bitan dio ponude jer služi utvrđivanju sadržaja i strukture ponuđene cijene te mora biti popunjen potpuno i nedvosmisleno, na način kako su to u svojim ponudama učinili svi ostali ponuditelji, osim žalitelja. Žalitelj je troškovnik ispunio na način da se iz istog ne može utvrditi struktura ponuđene cijene, propuštajući ispuniti stavku troškovnika suprotno uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi. Iz drugih dijelova ponude, primjerice iz obrasca tehničkih uvjeta, nije moguće zaključiti da je predmetna stavka uključena u ukupnu cijenu. Naime, troškovnik predstavlja obvezni i sastavni dio ponude te se njegova urednost i potpunost ocjenjuje prema pravilima dokumentacije o nabavi.

5.3. Irelevantan je navod žalitelja u žalbi da iz pojedinih dijelova ponude proizlazi kako je žalitelj namjeravao ponuditi i predmetnu stavku budući da sama činjenica da je određena stavka predmeta nabave opisana ili potvrđena u tehničkim uvjetima ili drugim dostavljenim dokumentima u ponudi ne može nadomjestiti izostanak cijene te stavke u troškovniku. Žalitelj u žalbi navodi kako je predmetnu stavku namjeravao iskazati s cijenom od 0,00 EUR jer je njezina vrijednost bila uključena u ukupnu cijenu osnovnog predmeta nabave. Međutim, takva okolnost nije bila iskazana u samom troškovniku pa je navod o namjeri žalitelja nevažan u odnosu na pregled i ocjenu ponuda.

5.4. Nadalje, žalitelj u žalbi navodi da zbog tehničkog odnosno programskog ograničenja sustava nije mogao unijeti cijenu 0,00 EUR. Međutim, navedeno nije dokazano niti je žalitelj prije isteka roka za dostavu ponuda zatražio pojašnjenje dokumentacije o nabavi ili upozorio naručitelja na eventualnu tehničku nemogućnost ispunjavanja troškovnika. Dapače, naručitelj nije zaprimio niti jedno pitanje u kontekstu nemogućnosti ispunjavanja pojedine stavke troškovnika.

5.5. Naručitelj također ističe da se u konkretnom slučaju nije radilo o očitoj računskoj pogrešci niti o nejasnoći koju bi bilo dopušteno razjašnjavati bez utjecaja na sadržaj ponude, već o potpunom izostanku jedinične i ukupne cijene za predmetnu stavku troškovnika. Stoga je netočan navod žalitelja u žalbi da je iz njegove ponude kao cjeline bilo jasno i nedvojbeno što se nudi i u kojem opsegu budući da je troškovnik sastavni dio ponude kao cjeline, a isti nije bio pravilno ispunjen. Na okolnost da stavka troškovnika nije ispunjena ne može utjecati volja ponuditelja za nuđenje predmeta nabave nego je isti tu volju trebao formalizirati sukladno uvjetima i zahtjevima dokumentacije o nabavi te tako dostaviti ispravno naznačene sve stavke troškovnika. Upravo iz razloga zaštite načela transparentnosti, jednakog tretmana i zabrane pregovaranja nakon otvaranja ponuda, naručitelj nije mogao tražiti pojašnjenje kojim bi ponuditelj naknadno određivao ili specificirao cijenu stavke koja u troškovniku uopće nije bila iskazana jer bi traženje pojašnjenja troškovnika u kojem uopće nije ispunjena stavka bilo protivno postupanju propisanom člankom 293. ZJN-a i načelu jednakog tretmana ponuditelja. Članak 290. ZJN-a izričito propisuje da nakon otvaranja ponuda javni naručitelj pregledava i ocjenjuje ponude na temelju uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi te o tome sastavlja zapisnik. Stoga je naručitelj, postupajući sukladno zakonskim odredbama i uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi koju

je sam propisao pravilno odbio ponudu žalitelja kao nepravilnu i neprihvatljivu jer žalitelj nije ispunio troškovnik na način propisan dokumentacijom o nabavi, odnosno u stavci „Izrada komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper“ nije upisao jediničnu niti ukupnu cijenu. Također, okolnost da je žalitelj u obrascu ponude naveo podugovaratelja za izradu i ugradnju komunalnih ploča ne otklanja činjenicu da troškovnik nije bio ispunjen sukladno zahtjevima dokumentacije o nabavi.

5.6. Neosnovani su i navodi žalitelja u žalbi kojima pokušava opravdati neispunjavanje troškovnika usporedbom s ponudom odabranog ponuditelja. Okolnost da je odabrani ponuditelj (kao i svi ostali ponuditelji) predmetnu stavku iskazao po cijeni za koju je smatrao da je prihvatljiva za uredno izvršenje ugovora ne utječe na obvezu žalitelja da svoju ponudu sastavi sukladno dokumentaciji o nabavi. Naručitelj nije ovlašten procjenjivati tržišnu vrijednost pojedine stavke troškovnika ako je ista uredno iskazana. Nastavno na navedeno, naručitelj dodatno ističe kako je pregledom objavljenog Troškovnika utvrđeno da je u postavkama Excel dokumenta bila isključena opcija „Show a zero in cells that have zero value“ stoga kada je ponuditelj upisao 0 u ćeliju ista nije bila vidljiva. Uključivanjem navedene opcije u objavljenom Troškovniku Naručitelja vidljivo je da se u stupcu „H“ prikazuju iznosi „0“ odnosno „0,00“, koji proizlaze iz unesene formule: količina × jedinična cijena bez PDV-a, a žalitelj je dostavio troškovnik u kojem nikakve brojke nije upisao, jer u Troškovniku koji je dostavio žalitelj nije uključio opciju "Show a zero in cells that have zero value". Da je žalitelj u navedenu ćeliju doista upisao vrijednost „0“, uključivanjem opcije „Show a zero in cells that have zero value“ u dostavljenom Troškovniku bila bi vidljiva iskazana jedinična cijena „0,00“. Naručitelj ukazuje na relevantnu praksu tuženika iz rješenja, KLASA: UP/II-034-02/20-01/465, URBROJ: 354-01/20-9 od 17. srpnja 2020. godine. U navedenom rješenju žalitelj je osporavao valjanost ponude tvrdeći da odabrani ponuditelj nije ispunio jediničnu cijenu za stavku "vodilica, pribor, mont". Naručitelj je istaknuo da je za vidljivost te nule potrebno u opcijama Excela, pod stavkom "Napredno" (Advanced), u dijelu "Prikaži mogućnosti za ovaj radni list", aktivirati opciju "Prikaz nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost" ("Show a zero in cells that have zero value"). Prema naručitelju, nepoznavanje naprednih pravila Excela od strane žalitelja ne može biti razlog za odbijanje ponude. Tuženik je u tom predmetu izvršio uvid u troškovnik i utvrdio da se bez uključene opcije "show zero", polja za jediničnu i ukupnu cijenu sporne stavke čine se praznima. S uključenom opcijom, u stupcu "Jedinična cijena" jasno se prikazuje iznos 0,00. Na temelju ovog utvrđenja, DKOM je prihvatio obrazloženje da je ponuditelj ispunio stavku troškovnika nudeći je besplatno ili je cijenu uračunao u druge stavke. Zbog toga je ovaj dio žalbenog navoda ocijenjen kao neosnovan i zaključeno je da se ponuda nije smjela odbiti. U konkretnom slučaju, međutim, ponuditelj nije ni u dostavljenom Troškovniku ni u polje Ukupne cijene za spornu stavku upisao „0,00“. Isto se vidi uključivanjem opcije u Excelu „Show Formulas“.

5.7. Zaključno, naručitelj ističe da je pobijanu odluku o odabiru donio na zakonit način, sukladno uvjetima i zahtjevima dokumentacije o nabavi, a ne vodeći se pretencioznim i nejasnim navodom žalitelja da je bio „dužan ocjenjivati ponudu kao cjelinu, a ne izolirano pojedino polje troškovnika“ budući da je dužnost naručitelja o načinu pregleda i ocjene ponuda jasno propisana člankom 290. ZJN-a.

6. Žalitelj, ovdje zainteresirani Centar prikolica Zagreb d.o.o., iako pozvan nije dostavio odgovor na tužbu.

7. Tužbeni zahtjev je osnovan.

8. Odlučujući o zakonitosti pobijanog dijela rješenja u granicama tužbenog zahtjeva, ovaj Sud nalazi da je tuženik povrijedio zakon na štetu tužitelja time što suprotno svojoj i ovosudnoj praksi u ovom predmetu nedosljedno tumači obveze ponuditelja iz članka 280. stavka 4. ZJN-a, slijedom čega je Sud u skladu s člankom 434. stavkom 4. ZJN-a ponovno ocjenio žalbene navode žalitelja.

8.1. Mjerodavna zakonska odredba primjenjiva u ovom predmetu je članak 280. stavak 4. ZJN-a, koji izričito propisuje:

"Pri izradi ponude ponuditelj se mora pridržavati zahtjeva i uvjeta iz dokumentacije o nabavi te ne smije mijenjati ni nadopunjavati tekst dokumentacije o nabavi."

Ova odredba znači da ponuditelji moraju predati ponudu točno onako kako je naručitelj zahtijevao, bez ikakvih preinaka u tekstualnom dijelu ili troškovniku koji su definirani u Elektroničkom oglasniku javne nabave (EOJN RH), što se ovdje s ponudom žalitelja nije dogodilo.

9. Predmetni postupak javne nabave proveden u digitalnom obliku putem Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske (dalje: EOJN RH) pod brojem objave 2026/S F02-0002148., predmet nabave: Mobilni ublaživač udara, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o. U predmetnom postupku javne nabave dostavljene su četiri ponude, od kojih je tri naručitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda ocijenio valjanima te je dana 12. svibnja 2026. donio odluku o odabiru, BROJ: 500-01/26-01/178, kojom je odabrao ponudu tužitelja kao ekonomski najpovoljniju. Na ovu odluku o odabiru žalbu je dana 21. svibnja 2026. izjavio ponuditelj Centar prikolica Zagreb d.o.o. u bitnom navodeći da je njegova ponuda nezakonito odbijena zbog formalističkog tumačenja troškovnika, iako iz njegove ponude proizlazi da je stavka 2. troškovnika (Izgradnja komunalne ploče i ugradnja na kamion kiper) ponuđena te da je njezina vrijednost uključena u ukupnu cijenu ponude, da je prilikom popunjavanja troškovnika pokušao u stavci iskazati cijenu od 0,00 EUR, međutim zbog programskog ograničenja troškovnika unos oznake 0,00 EUR nije bilo moguće provesti, da je iz odabrane ponude razvidno kako predmetna stavka nije bila tržišno samostalno vrednovana, budući da je odabrani ponuditelj iskazao jediničnu cijenu koja po njegovom mišljenju ne predstavlja stvarnu tržišnu vrijednost radova i usluge te je dodatnim očitovanjem dostavio mišljenje stalnog sudskog vještaka za informatiku Siniše Pranjića, dipl.ing. iz kojeg proizlazi da je troškovnik bio konfiguriran tako da se nulte vrijednosti ne prikazuju korisniku, zbog čega se nakon unosa vrijednosti 0 predmetna stavka vizualno prikazuje kao prazna.

10. Sud nalazi da ponuda žalitelja nije kompletirana u skladu sa zahtjevom DON-a i da nepoznavanje naprednih pravila Excela od strane žalitelja, kao i dostava pojašnjenja svoje ponude iz koje proizlazi da je u jediničnoj cijeni nuđenog stroja i vrijednost neispunjene stavke troškovnika (izrada komunalne ploče i njezina ugradnja na kamion kiper) ne može biti razlog za obvezivanje naručitelja da vrednuje takvu nekompletiranu ponudu, jer bi to značilo, značajno ublažavanje formalnosti postupka, prihvaćanje da se zahtjevi dokumentacije o nabavi smiju parcijalno ispuniti uz valoriziranje dokaza koji nisu predviđeni dokumentacijom o nabavi. Takvo postupanje naručitelja bilo bi u suprotnosti s člankom 290. ZJN-a i otvara prostor za neujednačeno

i netransparentno postupanje u postupku odabira ponuda, što izravno utječe na temeljna načela javne nabave, a to su načelo jednakog tretmana i načelo transparentnosti. Dokumentacija o nabavi je "zakon" konkretnog postupka javne nabave i svako odstupanje od nje smatra se bitnom povredom postupka.

11. U konkretnom slučaju je nesporno utvrđeno da žalitelj nije ispunio sve stavke troškovnika, bilo zbog nepoznavanja naprednih postavki aplikacije, bilo zbog toga što je olako smatrao da je svoju kvalifikaciju kao valjanog ponuditelja dokazao dodatnim pojašnjenjem da se u cijeni predmeta nabave nalazi i vrijednost neispunjene stavke troškovnika. Međutim, propust da ispuni sve stavke tražene u predmetnom DON-u (zahjev za popunjavanje troškovnika jasno je naveden u točki 3.2. „Upute...“) ne može obvezivati naručitelja da valorizira kao valjanu ponudu koja ne udovoljava zahtjevima DON-a.

12. Stoga Sud ocjenjuje da je tuženik na pravilno utvrđeno činjenično stanje pogrešno primijenio materijalno pravo, slijedom čega je osporeno rješenje valjalo poništiti i odbiti žalbu žalitelja.

13. Žalitelj nema pravo na naknadu troška jer s žalbom nije uspio sukladno članku 431. stavku 4. ZJN-a, dok tužitelj, na teret tuženika, ima pravo na naknadu troška zastupanja po odvjetniku za sastav tužbe, jer je predmet spora neprocjenjiv pa je trošak uvećan za pripadni PDV određen sukladno Tarifi o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine 138/23), dok u preostalom dijelu tužiteljev zahtjev za naknadu troška nije osnovan na zakonu.

14. Ova presuda donesena je temeljem ovlaštenja iz članka 114. stavka 1. ZUS-a, u vezi s člankom 434. stavkom 4. ZJN-a, dok je odluka o trošku donesena temeljem članka 148. stavak 1. u vezi s člankom 144. stavak 1. ZUS-a.

U Zagrebu, 15. rujna 2026.

Predsjednica vijeća:
Senka Orlić-Zaninović

Broj zapisa: **9-3088d-26526**

Kontrolni broj: **028e5-62248-0af76**

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.