REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

KLASA: UP/II-034-02/22-01/526
URBROJ: 354-02/11-25-4
Zagreb, 29. listopada 2025.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 9585786924, u Vijeću sastavljenom od članova Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice te Jasnice Lozo i Marijane Gortan Krnić, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Humble Place Dreameu d.o.o., Zagreb, OIB: 16529033427, u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F05-0000808, predmet nabave: usluge posredovanja pri zapošljavanju, naručitelja HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb, OIB: 87311810356, 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, nadalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E NJ E

1. Odbija se žalba žalitelja Humble Place Dreameu d.o.o., Zagreb kao neosnovana.

2. Odbija se zahtjev žalitelja Humble Place Dreameu d.o.o., Zagreb za naknadom troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj HP-Hrvatska pošta d.d., Zagreb objavio je 11. travnja 2025. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F05-0000808, predmet nabave: usluge posredovanja pri zapošljavanju. Kriterij odabira ekonomski najpovoljnije ponude određuje se na temelju kriterija cijena ponude bodova i kriterija rok za dostavljanje prijedloga kandidata u postupku izrade vize i radne dozvole od dna pisanog zahtjeva naručitelja 20 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je zaprimio šest ponuda, od kojih je četiri u postupku pregleda i ocjene ponuda ocijenio valjanima te je 3. rujna 2025. donio odluku o odabiru KLASA: 406-03/25-01/50, URBROJ: HP-002-06-3-25-10, kojom je kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja eLine d.o.o. Zagreb.

Na navedenu odluku o odabiru žalbu je 12. rujna 2025. izjavio ponuditelj Humble Place Dreameu d.o.o., Zagreb.

Žalitelj u žalbi osporava odbijanje svoje ponude. Žalbenim zahtjevom traži poništenje odluke o odabiru i naknadu troškova žalbenog postupka.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava žalbene navode i predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj nije se očitovao na žalbu i odgovor na žalbu.

U tijeku postupka pred Državnom komisijom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s prilozima, odluke o odabiru, žaliteljeve ponude te ostalih dokaza pribavljanih u spis žalbenog predmeta.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj osporava odbijanje svoje ponude kao nepravilne na temelju članka 289. stavka 4. ZJN 2016, odnosno kao izuzetno niske.

Uvidom u dokazani materijal utvrđene su sljedeće činjenice.

Prema točki 3.1. Opći podaci o postupku dokumentacije o nabavi naručitelj je vrijednost predmeta nabave procijenio na 112.790,00 EUR bez PDV-a.

Uvidom u zapisnik o otvaranju ponuda utvrđeno je da je cijena žaliteljeve ponude 10.600,00 EUR bez PDV-a.

Zahtjevom za objašnjenje ponude od 26.5.2025. naručitelj je, na temelju članka 289. stavka 1. ZJN 2016, pozvao žalitelja da pojasni cijenu svoje ponude u kojemu je naveo:

„U predmetnom postupku, do isteka roka za dostavu ponuda zaprimljeno je šest ponuda, među kojima i vaša, te je u tijeku pregled i ocjena istih. Kako su zadovoljeni svi uvjeti iz članka 22. stavak 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17 i 75/20; dalje u tekstu: Pravilnik), naručitelj je, sukladno članku 289. stavku 1. Zakona, obvezan od gospodarskog subjekta zahtijevati da objasni cijenu navedenu u ponudi te stavke troškovnika ako se čini da su ponuda kao i stavke troškovnika izuzetno niski u odnosu na predmetnu uslugu.

Naručitelj je u tehničkim specifikacijama između ostalog propisao slijedeće:

Faza 1.3. - Prikupljanje potrebne dokumentacije za podnošenje zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH. Također, prikupljanje potvrde o nekažnjavanju te prijevod isprava u skladu s uredbama i propisima Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH, završetak Faze: Sva potrebna dokumentacija je prikupljena.

Faza 2.1. - Podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH prema nadležnom ministarstvu u ime naručitelja, završetak Faze: Radna dozvola je izdana od strane nadležnog ministarstva.

Faza 2.2. - Plaćanje naknade za radnu dozvolu i prikupljanje radne dozvole nakon odobrenja uz punomoć naručitelja, završetak Faze: Radna dozvola je plaćena i prikupljena uz punomoć naručitelja.

Faza 2.3. - Organizacija i trošak prijevoza radnika na liječnički pregled, završetak Faze: Obavljen liječnički pregled.

Faza 2.4. - Pripremanje dokumentacije i upućivanje radnika u nadležno Veleposlanstvo RH radi ishođenja tip D vize za ulazak u RH. Praćenje statusa izdavanja vize u nadležnom Veleposlanstvu te informiranje naručitelja o dobivanju vize, završetak Faze: Dobivanje valjanje tip D vize za ulazak u Republiku Hrvatsku.

Faza 3.1. - Podrška u organizacija pronalaska odgovarajućeg smještaja za naručitelja. Trošak prijevoza radnika od točke trenutnog boravišta u RH na adresu smještaja koji je naručitelj osigurao za radnika, završetak Faze: Dolazak radnika na adresu smještaja koji je naručitelj osigurao za radnika.

Faza 3.2. - Plaćanje biometrijske dozvole i upravnih pristojbi za izdavanje biometrijske dozvole boravka te prijava boravišta i podnošenje zahtjeva za izradu boravišne iskaznice svakog radnika te pomoć radniku pri izradi tekućeg računa, završetak Faze: Prijavljeno boravište i izrađena boravišna iskaznica te izrađen tekući račun.

U Opisu predmeta nabave je, između ostalog, navedeno i sljedeće:

„Osim posredovanja pri zapošljavanju stranih radnika, Agencija se obvezuje po nalogu i zahtjevu naručitelja pružiti usluge cjelokupnog savjetovanja temeljem zaprimljene narudžbe i potrebe za radnicima, sve u skladu s pravilima struke i dobrih poslovnih običaja. Agencija je dužna ishoditi sve potrebno kako je opisano u tehničkim specifikacijama Dokumentacije o nabavi, za rad stranih radnika s prijavljenim boravištem u RH. Odabrani ponuditelj je obvezan tijekom perioda u kojem kandidat čeka dolazak u RH osigurati učenje osnova hrvatskog jezika i poštanskih pojmova koje su mu dio svakodnevnog posla. Predajom ponude Agencija se obvezuje da od kandidata/radnika neće naplaćivati nikakve naknade vezane uz selekcijski postupak i posredovanje pri zapošljavanju već je isto sadržano u cijeni ponude prema naručitelju. Agencija osigurava da usred sporazumnog prestanka radnog odnosa između naručitelja i stranog radnika, naručitelj nema obavezu platiti radniku povratnu avionsku kartu.“.

Također, točkom 3.2. *Način određivanja cijene ponude* dokumentacije o nabavi iz Dijela II Upute za ponuditelje je određeno slijedeće:

„Cijena ponude iskazuje se za cjelokupan predmet nabave. U cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost moraju biti uračunati svi troškovi, uključujući posebne poreze, trošarine i carine, ako postoje, te popusti.“.

Prethodno su navedeni opisi samo dijela usluga koje je odabrani ponuditelj dužan izvršiti, a iz kojih je nedvojbeno jasno da iste usluge proizvode određeni trošak koji odabrani ponuditelj mora podmiriti. Primjerice, iz javno objavljenih cijena usluga Ministarstva unutarnjih poslova je vidljivo da je trošak izdavanje dozvole za boravak i rad 74,32 EUR, biometrijske dozvole 31,85 EUR, a upravnih pristojbi od 9,29 EUR po jednom radniku.

Uvidom u troškovnik iz vaše ponude utvrđeno je da ste ponudili jediničnu cijenu za stavku 1. u iznosu 35,00 EUR bez PDV i za stavku 2. u iznosu 45,00 EUR bez PDV. Tako ponuđene cijene su znatno niže od troškova koje kao ponuditelj imate za izvršenje usluga traženih ovim predmetom nabave odnosno ne pokrivaju niti troškove na čije cijene ne možete utjecati odnosno koji su obvezna davanja propisana službenim cjenikom Ministarstva unutarnjih poslova.

Slijedom svega navedenog, a sukladno članku 289. stavak 1. Zakona, pozivamo vas da dostavite pisano objašnjenje elemenata jediničnih cijena koje ste naveli u troškovniku uvažavajući da je točkom 3.2. dokumentacija o nabavi, Dio II - Upute za ponuditelje, propisano sljedeće:

„U cijenu ponude bez poreza na dodanu vrijednost moraju biti uračunati svi troškovi, uključujući posebne poreze, trošarine i carine, ako postoje, te popusti“,

te također uvažavajući da je u tehničkim specifikacijama naručitelja za svaku točku Faze bilo propisano što naručitelj podrazumijeva da je završetak faze odnosno što sve podrazumijeva Usluga koja je predmet nabave te da je isto trebalo biti uračunato u jediničnu cijenu iz troškovnika. Pisano objašnjenje elemenata jedinične cijene mora decidirano sadržavati koje sve faktore uključuje te objašnjenje na koji način će te pokriti razliku troškova koji nisu uključeni u jediničnu cijenu uvažavajući da je naručitelj Dokumentacijom o nabavi propisao da se predajom ponude Agencija obvezuje da od kandidata/radnika neće naplaćivati nikakve naknade vezane uz selekcijski postupak i posredovanje pri zapošljavanju već je isto sadržano u cijeni ponude prema naručitelju.“.

Dana 28.5.2025. žalitelj je naručitelju odgovorio, kako slijedi:

„Nastavno na Vaš zahtjev za objašnjenjem cijena ponuđenih u postupku nabave usluge posredovanja pri zapošljavanju, evidencijski broj: 02.21.16. ovim putem objašnjavamo elemente jedinične cijene u kojem su sadržani svi faktori te izjavljujemo da od kandidata/radnika nećemo naplaćivati nikakve naknade vezane uz selekcijski postupak i posredovanje pri zapošljavanju već je isto sadržano u cijeni ponude prema naručitelju. Cijenu ponude smo formirali temeljem svih poslovnih odnosa, ugovora i ponuda koje imamo, koje nam omogućuju izuzetnu konkurentnost na tržištu, a što iznosimo u nastavku.

Prije svega želimo istaknuti strateški ugovor koji smo potpisali sa investitorom iz Južne Koreje društvom MISAE HOUSE LTD. U predmetnom ugovoru su navedeni uvjeti koje Humble Place Dreameu d.o.o. mora ispuniti ukoliko želi dokapitalizaciju od 200.000,00 EUR za 10% udjela u društvu s time da je namjena kapitala ekspanzija poslovanja kako je definirano ugovorom. S ostalim poslovnim subjektima imamo potpisane ugovore i trenutno u dolasku imamo 134 kandidata, pa bismo u slučaju odabira naše ponude kao najpovoljnije u svakom slučaju ispunili jednu od ugovornih obveza. Kao dokaz u prilogu dostavljamo presliku spomenutog ugovora.

Nadalje, ističemo da smo nakon pregovora došli do dogovora sa Zagrebačkom bankom prema kojem za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u istoj, Zagrebačka banka isplaćuje 40,00 EUR/kandidatu, što predstavlja značajan udio po radniku.

Osim toga, budući sa agencijom BON TRAVEL AND TOURS PVT LTD iz Nepala imamo potpisan ugovor o proviziji ukupnog iznosa svih prodanih karata s time da je cijena karta 900,00 EUR te u kojem provizija ponuditelja iznosi 5%, što predstavlja iznos od 45,00 EUR po kandidatu jasno je da već u početku imamo povoljnije uvjete. Kao dokaz u prilogu dostavljamo presliku spomenutog ugovora.“.

U nastavku se nalazi tablica - Projekcija kalkulacije.

Dalje žalitelj navodi: “Prije predaje ponude smo započeli pregovore sa trgovačkim lancem koji je specijaliziran za hranu, sve sa ciljem dobivanja određene provizije.

Budući je naručitelj u tehničkim specifikacijama propisao određene obveze ponuditelja za koje ujedno traži objašnjenje, ovim putem ponuditelj dostavlja obrazloženje po obvezama.

Glede faze 1. - Prikupljanje informacija, dokumentacije, selekcija i intervju izjavljujemo da iako oni predstavljaju ključne korake u procesu zapošljavanja stranih državljana za ponuditelja ne iziskuju troškove, jer se radi o radnjama koje nemaju materijalnih izdataka budući ponuditelj ima puno iskustva kako u fazi prikupljanja informacija, istraživanja tržišta rada, identifikacije potencijalnih kandidata, tako i prikupljanju dokumentacije koju za mnoge od radnika već i posjeduje. Uzimajući u obzir bogato iskustvo i pripremu za tržišta rada u RH, ponuditelj je već odavno za mnoge profile radnika prikupio i preveo potrebnu dokumentaciju za podnošenje zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH.

Glede faze 2. - Podnošenje zahtjeva za dozvole za boravak i rad u RH izjavljujemo da podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH prema nadležnom ministarstvu u ime naručitelja, ne predstavlja za ponuditelja materijalni trošak, te da je jedini trošak naknada za radnu dozvolu. Nadalje, kako ponuditelj ima u okviru sredstava potrebnih za rad vozila za prijevoz većeg broj osoba, naravno da mu trošak vezano za organizaciju i prijevoz radnika na liječnički pregled, predstavlja samo gorivo za vozila. Osim toga, pripremanje dokumentacije i praćenje statusa izdavanja vize u nadležnom Veleposlanstvu i informiranje naručitelja o dobivanju vize, su poslovi koje obavljaju zaposlenici ponuditelja u okviru svog redovnog radnog posla, te su vrlo stručni i brzi u izvršavanju svojih zadataka tako da ponuditelj glede ove specifikacije nema dodatnih materijalnih troškova.

I glede obveza iz faze 3. - Proces prijave boravišta još jednom moramo istaknuti da ponuditelj ima u svom vlasništvu potrebna vozila za prijevoz radnika od točke trenutnog boravišta u RH na adresu smještaja koji je naručitelj osigurao za radnika, te da je jedini realni trošak gorivo. Kako obveze u fazi 3.2. uključuju izradu odnosno otvaranje tekućeg računa za ponuđenog radnika, ponuditelj upućuje na objašnjenje koje je dao naprijed vezano za suradnju sa Zagrebačkom bankom.

Kada se uzmu u obzir sve navedene okolnosti i pogodnosti koje je ponuditelj uspio dogovoriti i ishoditi, jasno je da možemo ponuditi vrlo povoljnu cijenu po radniku u ovom postupku javne nabave, te da smo, zbog tih pogodnosti koje možda nemaju drugi ponuditelji, izuzetno konkurentni.

Dakle, potvrđujemo da smo u svojoj ponudi ponudili sve usluge propisane dokumentacijom o nabavi, da cijena iskazana u ponudi obuhvaća sve troškove, uključujući posebne poreze, trošarine i carine, ako postoje, te popuste kao i spomenuti trošak izdavanja dozvole za boravak i rad, biometrijske dozvole, upravne pristojbe i sve ostalo propisano i potrebno po jednom radniku.

Ponuđena cijena je formirana uzimajući u obzir sve okolnosti poslovanja ponuditelja te uz pogodnosti koje ponuditelj ima kao subjekt na hrvatskom i inozemnom tržištu sa sigurnošću pokriva sve troškove kako je to i traženo dokumentacijom o nabavi, uključujući one na čije cijene samo tržište ne može utjecati kao što su obvezna davanja, pristojbe i slično. Takva situacija prilikom izrade ponude ostavlja ponuditelju prostor da po svojoj iskustvenoj logici i osobnim poslovnim prilikama formira cijene na način koji odgovara njegovoj poslovnoj situaciji te koji ne ugrožava cjelokupni projekt. Budući da se radi uslugama kao predmetu nabave čija cijena nije propisana zakonom ili drugim propisom, trebalo bi uzeti u obzir znanje i iskustvo u provedbi takvih projekata, a koje utječe na mogućnost realne procijene koliko takva stavka utječe u konačnici na samu cijenu ponude.

Nastavno na navedeno, iz prakse Državne komisije proizlazi i konstatacija da propisi o javnoj nabavi ne definiraju pojam izuzetno niske ponude, već samo postupak koji treba provoditi da bi se takva ocjena utvrdila. Podnošenjem obvezujuće ponude obvezali smo se na pružanje upravo onih usluga po cijenama koje smo ponudili u svojoj ponudi, a za što će naručitelj imati i osiguranje u vidu jamstva za uredno ispunjenje ugovora koje će odabrani ponuditelj biti u obvezi dostaviti po potpisu ugovora sukladno dokumentaciji o nabavi.

Ističemo da naručitelj nema razloga sumnjati u ponuđenu cijenu naše ponude obzirom mi svoje ugovorne obveze uredno izvršavamo prema pravilima struke i ponuđenim tj. ugovorenim cijenama te da nemamo iskustva sa prijevremenim raskidima ugovora ili ne realizacijom ugovora s naše strane.“.

Žalitelj je opisanom objašnjenju priložio: presliku ugovora o ulaganju pod određenim uvjetima sklopljenog 6.1.2025. sa društvom MISAE HOUSE LTD. iz Južne

Koreje te presliku ugovora o posredovanju sklopljenog 1.1.2025. sa društvom BON TRAVEL AND TOURS PVT LTD iz Nepala.

Iz EOJN RH nadalje je razvidno da je naručitelj 11.6.2025. žalitelju uputio još jedan zahtjev sljedećeg sadržaja:

„Uvidom u vaš odgovor na zahtjev za objašnjenjem cijena od dana 28.5.2025. navedeno je: „Nadalje, ističemo da smo nakon pregovora došli do dogovora sa Zagrebačkom bankom prema kojem za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u istoj, Zagrebačka banka isplaćuje 40,00 EUR/kandidatu, što predstavlja značajan udio po radniku.“. Stoga, molimo vas da dostavite dokaz izdan od Zagrebačke banke d.d. iz kojeg će biti vidljivo da vam Zagrebačka banka za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u istoj isplaćuje 40 EUR po kandidatu.“.

Razvidno je također da je žalitelj 16.6.2005. naručitelju dostavio pismo namjere Podravske banke u kojemu banka izjavljuje da je voljna sa žaliteljem sklopiti posebnu ponudu prema kojoj će za svakog djelatnika upućenog od žalitelja na otvaranje tekućeg računa za redovna mjesečna primanja u Podravskoj banci, banka platiti 40,00 EUR na žiro račun žalitelja te isti treba biti otvoren u Podravskoj banci za vrijeme trajanja ugovora o poslovnoj suradnji. Po prihvaćanju ponude od obje strane bit će izrađen ugovor. Istoga dana žalitelj je naručitelju dostavio i dopis sljedećeg sadržaja: „Ističemo da smo nakon pregovora sa više banaka istovremeno, došli do dogovora sa više banaka a između ostalog i sa Zagrebačkom bankom prema kojem za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u istoj, Zagrebačka banka isplaćuje 40,00 EUR/kandidatu, što predstavlja značajan udio po radniku. Međutim lijepo Vas molim da uvažite rok od pet radnih dana da isporučim draft ponude ili pismo namjere od strane Zagrebačke banke. Ističemo da naručitelj nema razloga sumnjati u ponuđenu cijenu naše ponude obzirom mi svoje ugovorne obveze uredno izvršavamo prema pravilima struke i ponuđenim tj. ugovorenim cijenama te da nemamo iskustva sa prijevremenim raskidima ugovora ili ne realizacijom ugovora s naše strane.".

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je naručitelj žaliteljevu ponudu odbio kao nepravilnu odnosno izuzetno nisku, sa sljedećim obrazloženjem:

„Naručitelj je u skladu s člankom 289. stavkom 1. ZJN 2016 od ponuditelja Humble Place Dreameu d.o.o. zatražio objašnjenje cijene navedene u ponudi te stavke troškovnika gdje se činilo da je ponuda kao i stavke troškovnika izuzetno niska u odnosu na predmetnu uslugu i druge zaprimljene valjane ponude i to putem zahtjeva za objašnjenjem cijena ponuđenih u postupku nabave usluge posredovanja pri zapošljavanju, od 23.5.2025.

Ponuditelj je u zadanom roku, dana 28.5.2025., putem modula sustava EOJN RH dostavio dopis u kojem navodi da je nakon pregovora sa Zagrebačkom bankom došlo do dogovora prema kojem za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u istoj, Zagrebačka banka isplaćuje 40,00 EUR po kandidatu, što predstavlja značajan udio po radniku.

Također, ponuditelj Humble Place Dreameu d.o.o. je dostavio preslike ugovora sa društvom MISAE HOUSE LTD. iz Južne Koreje te agencijom BON TRAVEL AND TOURS PVT LTD. iz Nepala na stranom jeziku. Nadalje, naručitelj je od ponuditelja Humble Place Dreameu d.o.o. putem poziva na upotpunjavanje ponude od 4.6.2025. tražio prijevode dostavljenih ugovora s ovjerenim prijevodom na hrvatski jezik od strane ovlaštenog sudskog tumača. Ponuditelj je u zadanom roku dostavio tražene prijevode.

Iz ugovora o posredovanju između BON TRAVEL AND TOURS PVT LTD. iz Nepala (društvo klijent, dalje u tekstu: „društvo“) i Humble Place Dreameu d.o.o.

(konzultantsko društvo, dalje u tekstu: „posrednik“) vidljivo je da je posrednik odnosno Humble Place Dreameu d.o.o. ovlašten promovirati prodaju proizvoda agencije.

Na Internetu je vidljivo da navedena agencija pruža različite vrste turističkih usluga osim prodaje avionskih karata poput Air Ticketing, Airport Transfers, Bus Tour, City Tour, Day Tours, Everest Base Camp Trek, Everest Base Camp, rekking, Hop On Hop Off, Hotel Booking, Inbound Travel, Outbound Travel, Sightseeing Tour, Tour PackageVehicle Rental.

Stoga, iz ovog ugovora nije vidljivo niti je dokazano da ponuditelj ima osiguranu proviziju od 5% za svaku prodanu avionsku kartu već se ugovor odnosi općenito na promoviranje proizvoda agencije, a osim toga isti niti nema isključiva prava promocije te je moguće da radnici kupe kartu i sami ili preko druge agencije.

Slijedom navedenog predmetni ugovor nije nedvojbeni dokaz uštede od 45 EUR po radniku.

Iz točke 5.1. ugovora o posredovanju vidljivo je da je aktivnost posrednika ograničena samo na upoznavanje s društvom/agencijom te da uključenje posrednika u transakciju društva i ugovorne strane postoji kao mogućnost ako ugovorne strane (agencija i radnik to dogovore).

Iz točke 6.1. ugovora o posredovanju vidljivo je da sklapanje ugovora između agencije i radnika/ugovaratelja isključivo pravo agencije/društva, dakle posrednik/ponuditelj nema utjecaja i iz navedene odredbe ne proizlazi da će posrednik doista i ostvariti proviziju.

Iz točke 7.1. ugovora o posredovanju vidljivo je da se provizija posrednika odnosi na prodaju svih proizvoda agencije/društva, a ne samo na avionske karte što je ponuditelj prikazao kao dokaz elemenata cijene iz svog troškovnika stoga i iz ove odredbe ne proizlazi da će posrednik doista i ostvariti proviziju.

Iz točke 8.1. vidljivo je da posrednik ostvaruje pravo na proviziju tek kada klijent plati cijenu proizvoda što implicira da se iz cijene koju plati klijent plaća posredniku provizija, a naručitelj je isključivo propisao da se ponuditelj ne smije naplaćivati od radnika/klijenata na bilo koji način.

Iz točke 9.1. ugovora o posredovanju vidljivo je da ovaj ugovor vrijedi do 1.1.2026. a ugovor naručitelja će vrijediti dulje te se ne može jamčiti da će ponuditelj za cijelo vrijeme trajanja ugovora o javnoj nabavi imati pravo na proviziju koju je prikazao kao element svoje cijene.

Zaključno naručitelj iznosi ocjenu prethodno navedenog: ugovor o promoviranju proizvoda s trećom stranom odnosno u kojem ponuditelj ostvaruje neku proviziju, može ukazivati na poslovni model, ali nije dovoljan dokaz strukture troškova koji su uključeni u cijenu ponude prema naručitelju niti potvrđuje da su ti prihodi dio kalkulacije koja je rezultirala ponuđenom cijenom. Takav ugovor može biti indicija da ponuditelj ostvaruje dodatne prihode koji mu omogućuju ponuditi nižu cijenu, ali nije primarni dokaz koji se traži prilikom ispitivanja opravdanosti cijene. U najboljem slučaju, može biti dodatna dokumentacija u okviru šireg obrazloženja. Ponuditelj mora dostaviti detaljnu kalkulaciju i druge dokaze koji direktno pokazuju kako je formirana ponuđena cijena. Ugovor o proviziji može biti sporedna informacija, ali ne zadovoljava zakonske kriterije za dokazivanje opravdanosti cijene.

Nadalje, naručitelj je ponuditelja Humble Place Dreameu d.o.o. putem zahtjeva za objašnjenjem cijena ponuđenih u postupku nabave usluge posredovanja pri zapošljavanju, od 11.6.2025. tražio dokaz izdan od Zagrebačke banke d.d., a vezano za odgovor ponuditelja za objašnjenjem cijena od dana 28.5.2025.

Ponuditelj je u zadanom roku, dana 16.6.2025., putem modula sustava EOJN RH dostavio pismo namjere od Podravske banke d.d. dok dokaz od Zagrebačke banke d.d. koju je prvotno naveo kao banku s kojom je sklopio sporazum nije dostavio.

U Pismu namjere Podravska banka d.d. od dana 5.5.2025. navodi da je voljna sa društvom Humble Place Dreameu d.o.o. sklopiti posebnu ponudu prema kojoj će za svakog djelatnika upućenog od strane navedenog društva na otvaranje tekućeg računa za redovna mjesečna primanja u Podravskoj banci, banka isplatiti 40,00 EUR na žiro račun društva te isti treba biti otvoren u Podravskoj banci za vrijeme trajanja ugovora o poslovnoj suradnji. Po prihvaćanju navedene ponude od obje strane će biti izrađen ugovor o poslovnoj suradnji koji će objema stranama biti dan na ovjeru.

S obzirom na to da ugovor s Podravskom bankom nije postojao u trenutku predaje ponude već je dostavljano samo pismo namjere kojim se izražava da će se isti možda sklopiti, predmetni dokaz ne predstavlja valjano objašnjenje elemenata ponuđene cijene.

Zaključno naručitelj iznosi da Zakon o javnoj nabavi zahtijeva da objašnjenje cijene bude konkretno, provjerljivo i dokumentirano, postojeće i važeće u trenutku predaje ponude, a ne zasnovano na budućim očekivanjima ili uvjetnim sporazumima stoga je naručitelj donio ocjenu o neprihvaćanju obrazloženja neuobičajeno niske cijene

Sve navedeno ovom točkom zapisnika nalazi se u prilogu.“.

Žalitelj u žalbi navodi da je obrazložio cijenu svoje ponude i dostavio dokaze u prilog tomu no da je naručitelj njegovu ponudu odbio s vrlo paušalnim obrazloženjem. Smatra da je u objašnjenju cijene svoje ponude naveo vrlo precizne i konkretne podatke na temelju kojih je došao do formiranja cijene ponude te iznio projekciju kalkulacije cijene, a da naručitelj u zapisniku nije pojasnio i obrazložio sve, odnosno nije obrazložio presudne elemente njegovog objašnjenja cijene ponude, a posebice se to odnosi na ugovor sa investitorom MISAE HOUSE LTD iz Južne Koreje.

Objašnjava da je kao dokaze dostavio presliku ugovora sa društvom MISAE HOUSE LTO. iz Južne Koreje, presliku ugovora sa agencijom BON TRAVEL ANO TOURS PVT LTO. iz Nepala te pismo namjere Podravske banke.

Vezano za ugovor sa agencijom BON TRAVEL AND TOURS PVT LTO. iz Nepala, žalitelj u bitnom, navodi da je iz ugovora razvidno da ostvaruje proviziju ukupnog iznosa svih prodanih karata s time da je cijena karta 900,00 EUR te u kojem njegova provizija iznosi 5%, što predstavlja iznos od 45,00 EUR/kandidatu, a da to naručitelj uopće nije uzeo u obzir niti obrazložio u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, već da je samo naveo da je pretragom Interneta našao sve djelatnosti za koje je registrirano društvo BON TRAVEL ANO TOURS PVT LTD, što je potpuno nebitno jer su trgovačka društva redovito registrirana za puno veći broj djelatnosti od onih kojim se na tržištu nabave.

Žalitelj tvrdi da je naručitelj kontradiktoran u navodima iz zapisnika i da nije uzeo u obzir da se tu radi o ugovoru o suradnji koji je krovni akt koji mora biti generičke načelne naravi i da se u njemu ne mogu precizirati odredbe koje bi bile primjenjive za predmetni postupak javne nabave. Žalitelj ističe da je prema ugovoru on taj koji traži potencijalne klijente i postavlja uvjete koji moraju biti ispunjeni, da provjerava ispunjenje uvjeta te predlaže klijenta društvu BON TRAVEL, koje društvo onda može, u iznimnim slučajevima, uz obvezno obrazloženje, njegov prijedlog odbiti.

Glede provizije i obračuna iste što je definirano člankom 7. i 8. ugovora, žalitelj opet ističe da je predmetnim ugovorom definirana općenita suradnja između dvaju subjekata na tržištu te ona uključuje ne samo usluge koje su predmet nabave, već i ostale. Dalje navodi da ni na jednom mjestu u ugovoru nije navedeno da će se provizija žalitelju isplatiti iz sredstava koje klijent uplati društvu.

Vezano za rok važenja, žalitelj navodi da je točno da su stranke ugovora izrazile namjeru da ugovor vrijedi do 1.1.2026., ali da je razumljivo da ukoliko ugovorne strane ispunjavaju svoje obveze i to žele imaju mogućnost ugovor produljiti.

Dakle, sažima žalitelj, predmetni ugovor predviđa uvjete pod kojima će ostvariti svoju proviziju i naravno da ima interes za sklapanjem ugovora o javnoj nabavi, kojim bi

rezultirao ovaj postupak javne nabave te kojim bi itekako ispunio svoje obveze po predmetnom ugovoru, što znači i plaćanje provizije koja ima utjecaj na cijenu iskazanu u ponudi. Osim toga, žalitelj naglašava da cijena njegove ponude nije temeljena samo na predmetnom ugovoru i da je u kalkulaciji iskazane cijene prikazao da postoje i drugi elementi koji su utjecali na izračun cijene žaliteljeve ponude.

Vezano za ugovor sa stranim investitorom MISAE HOUSE LTD. iz Južne Koreje, žalitelj navodi da je naručitelj predmetni ugovor samo spomenuo, no da ga nije i analizirao, a radi se o ključnom elementu koji ima glavni utjecaj na njegove cijenu ponude, jer je to strateški ugovor koji je potpisan sa investitorom i cilj mu je dokapitalizacija. U predmetnom ugovoru, nastavlja žalitelj, su navedeni uvjeti koje mora ispuniti ukoliko želi dokapitalizaciju od 200.000,00 EUR za 10% udjela u društvu, s time da je namjena kapitala ekspanzija poslovanja kako je definirano ugovorom. Ukazuje na to da je člankom 1.3. ugovora definirano da će ulaganje biti dovršeno u roku od 30 dana nakon ispunjenja suspenzivnih uvjeta koji se moraju ispuniti do 31.12.2025. ili na taj datum. Suspenzivni uvjeti su da mora sklopiti obvezujuće ugovore o zapošljavanju s najmanje 400 osoba te ugovore o opskrbi radnom snagom koji obuhvaćaju najmanje 100 radnika, da najmanje 50% rezultata mora proizlaziti iz ugovora sklopljenih s državnim tijelima i javnim ustanovama te da svi ugovori moraju biti važeći i na snazi u trenutku dovršetka ulaganja. Iz navedenog je potpuno jasno, smatra žalitelj, da ako sklopi predmetni ugovor o javnoj nabavi dobiva značajan iznos dugoročnog ulaganja koje mu omogućava da iskaže i formira cijene svojih usluga na izuzetno konkurentan način.

Vezano za pismo namjere izdano od Podravske banke d.d., žalitelj navodi da banke imaju standardizirane obrasce i procedure na koje njihovi klijenti nemaju mogućnost utjecaja te da je stoga u objašnjenju cijene naveo da je u trenutku formiranja cijene nakon pregovora došao do dogovora sa Zagrebačkom bankom prema kojem za svakog kandidata kojem se otvori tekući račun u banci Zagrebačka banka isplaćuje 40,00 EUR po kandidatu. Dalje objašnjava da kada je zaprimio upit naručitelja, da se obratio Zagrebačkoj banci te dobio odgovor da oni nemaju instrument kojim bi potvrdili navedeno, a kako su pregovori tijekom formiranja cijene ponude vođeni sa nekoliko banaka, obratio se drugoj banci s kojom surađuje - Podravskoj banci. I u Podravskoj banci dobio je isti odgovor da je njihovo poslovanje unaprijed uređeno u skladu sa politikom banke i zakonskim normama te da oni ne mogu u tom trenutku potpisati ugovor, no da zato mogu izdati pismo namjere, što su i učinili.

Žalitelj smatra da je jasno u objašnjenju svoje cijene pojasnio elemente jedinične cijene u kojoj su sadržani svi faktori te da je izjavio da od kandidata/radnika neće naplaćivati nikakve naknade vezane uz selekcijski postupak i posredovanje pri zapošljavanju već je isto sadržano u cijeni ponude prema naručitelju. Isto tako, žalitelj je u objašnjenju dao obrazloženje po obvezama glede faze 1., 2. i 3. kako ih je naručitelj u tehničkim specifikacijama propisao.

Žalitelj je stava da je naručitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda svoju ocjenu neprihvatljivosti njegove ponude kao izuzetno niske temeljio na svojoj sumnji, odnosno navodi da cijena ponude zbog navedene sumnje nije na zadovoljavajući način objašnjena. Niti jednom riječju ne obrazlaže kako ta njegova ocjena utječe na mogućnost kvalitetnog izvršenja usluge iz predmeta nabave po ponuđenoj cijeni, navodi žalitelj.

Žalitelj ističe činjenicu da se u konkretnom slučaju radi o uslugama kao predmetu nabave čija cijena nije propisana zakonom ili drugim propisom pa smatra da bi trebalo uzeti u obzir znanje i iskustvo u provedbi takvih projekata, a koje utječe na mogućnost procijene i formiranja cijene ponude.

Na kraju, žalitelj smatra bitnim istaknuti da je sam naručitelj procijenio da cijena usluga koje su predmet nabave iznosi 112.790,00 EUR, a da su cijene zaprimljenih ponuda bez PDV-a kako slijedi: 336.000,00 EUR, 84.000,00 EUR, 56.000,00 EUR,

95.412,00 EUR, 79.800,00 EUR te da je odabrana ponuda više od duplo jeftinija od procijene, u što naručitelj nije posumnjao.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je preliminarno procijenio da je ponuda žalitelja izuzetno niska, a razlozi za takvu procjenu sasvim su jasni i logični kada se usporede ostale pristigle ponude u postupku pa elaborira da je najskuplja ponuda iznosila je 336.000,00 EUR, druga najjeftinija ponuda da je iznosila 79.800,00 EUR, a da je žaliteljeva ponuda iznosila 10.600,00 EUR, što je čak 31,7 puta niže od najskuplje i čak 7,5 puta niže od druge najjeftinije ponude.

Dalje objašnjava da je dopisom od 23.05.2025. u skladu s odredbom članka 289. stavka 1. ZJN 2016 od žalitelja zatražio objašnjenje tako izuzetno niske cijene i pri tome mu detaljno obrazložio nelogičnosti njegove ponude npr. da jedinična cijena za uslugu posredovanja pri zapošljavanju koju je ponudio ne pokriva čak ni troškove koje bi u postupku posredovanja morao snositi. Drugim riječima, da je žalitelj ponudio toliko nisku cijenu da bi u slučaju prihvaćanja cijene nakon pružene usluge žalitelj na toj usluzi ostvarivao gubitak. Dalje objašnjava da je žalitelj je 28.5.2025. dostavio svoje objašnjenje ponuđene cijene, koje objašnjenje se, kao i žalba, temelje na sljedećim sasvim promašenim tezama:

- žalitelj je potpisao strateški ugovor s društvom MISAE HOUSE ltd. o dokapitalizaciji (ugovor MISAE);
- žalitelj je potpisao ugovor o posredovanju (ugovor BON Travel) s putničkom agencijom BON TRAVEL AND TOURS PVT LTD, na temelju kojeg ostvaruje proviziju od 45,00 EUR po svakoj zrakoplovnoj karti na relaciji Kathmandu - Zagreb koje BON Travel proda radnicima žalitelja;
- žalitelj je sa Zagrebačkom bankom dogovorio isplatu provizije od 40,00 EUR za svakog radnika kojeg dovede u banku u svrhu otvaranja tekućeg računa;
- ponuda žalitelja nije izuzetno niska jer je i sama odabrana ponuda više od duplo jeftinija od procijenjene vrijednosti nabave.

Naručitelj ističe da je, suprotno žaliteljevim navodima, ugovor MISAE potpuno neodlučan u razmatranju žaliteljevog obrazloženja izuzetno niske cijene jer se cijena žaliteljeve ponude treba se temeljiti na troškovima koji su izravno ili neizravno povezani s proizvodnjom ili pružanjem usluge, kao što su materijalni troškovi, troškovi rada, režijski troškovi, amortizacija te marža, a dokapitalizacija, s druge strane, predstavlja ulaganje dodatnog kapitala u društvo (npr. od strane povezanih osoba, investitora ili strateškog partnera) koja nije niti trošak proizvodnje niti prihod od prodaje niti utječe izravno na formiranje prodajne cijene. Naručitelj je stava da, ako postoji uvjetna dokapitalizacija, ona utječe na planiranje poslovne strategije i može biti uključena u procjene investicijske isplativosti ili ocjenu rizika, ali ne ulazi u kalkulaciju cijene proizvoda/usluge.

Vezano za ugovor BON Travel, naručitelj navodi da žalitelj neosnovano navodi da ga nije na odgovarajući način uzeo u obzir niti vrednovao proviziju koju bi na temelju toga ugovora eventualno mogao ostvariti. Naime, nastavlja naručitelj, ugovorom BON Travel predviđena je mogućnost žalitelja da pod određenim uvjetima ostvari od BON Travela proviziju od 45,00 EUR za svakog radnika s kojim BON Travel sklopi ugovor posredstvom žalitelja. Međutim, iz tog ugovora jasno proizlazi, navodi dalje naručitelj, kako BON Travel nije obvezan prihvatiti prijedloge koje žalitelj dostavi niti ima ikakvu obvezu sklopiti ugovor s radnicima koje žalitelj predloži. Dodatno, žalitelj nije isključivi posrednik BON Travela pa ništa ne sprječava same radnike da BON Travelu pristupe izravno, bez ikakve uloge žalitelja. Osim toga, nastavlja naručitelj, apsolutno ništa ne sprječava (niti smije sprječavati) te radnike da u RH doputuju na bilo koji drugi način, odnosno bez korištenja usluga BON Travela. Nadalje, sama isplata provizije žalitelju odvija se tek po sklapanju ugovora s pojedinim radnikom i nakon što taj radnik uplati BON Travelu cijenu svog

aranžmana. Dakle, riječ je o prihodima koji su ne samo neizvjesni, već i u potpunosti uvjetovani voljom trećih osoba - BON Travela i samih radnika te stoga nikako ne predstavljaju objektivan i pouzdan izvor sredstava. Prema tome, posve je jasno da ugovor BON Travel ne jamči nikakav stvaran prihod, već tek predviđa mogućnost ostvarenja provizije pod nizom uvjetovanih i neizvjesnih okolnosti koje su izvan utjecaja i kontrole žalitelja. U tom smislu, naručitelj ističe da je postupio potpuno ispravno i u skladu s odredbama ZJN 2016 kada je ugovor BON Travel ocijenio kao sporednu informaciju koja može ukazivati na eventualni dodatni prihod žalitelja, ali koja ne može biti dokaz opravdanosti cijene koju je žalitelj ponudio.

Uz to, naručitelj ističe i to da ugovor BON Travel vrijedi do zaključno 1.1.2026., što je kraće od trajanja ugovora koji bi žalitelj eventualno sklopio s naručiteljem. Stoga čak i kada bi se hipotetski prihvatila krajnje neosnovana žaliteljeva teza da bi predmetna provizija mogla pomoći u pokriću dijela troškova, nema nikakvog jamstva da bi ista bila ostvariva za cijelo razdoblje izvršenja ugovora o javnoj nabavi, zaključuje naručitelj. Činjenica da žalitelj ostvaruje pravo na proviziju od BON Travela kad se BON Travel naplati od pojedinog radnika, podrazumijeva da se ta žaliteljeva provizija neizravno naplaćuje od samog radnika, što je po stavu naručitelja, protivno uvjetima iz dokumentacije o nabavi koji eksplicitno propisuju da se ponuditelj ne smije naplaćivati od radnika na bilo koji način, a samim time postoje i značajne indicije da je ista protivna kogentnim propisima, konkretno članku 5. Pravilnika o obavljanju djelatnosti u svezi sa zapošljavanjem (Narodne novine, broj 104/2025) kojim je izrijekom propisano kako pravna osoba koja obavlja djelatnost u svezi sa zapošljavanjem za tražitelje zaposlenja djeluje bez naknade te svoje usluge može naplatiti samo od poslodavca.

Naručitelj u odgovoru na žalbu dalje navodi da je žalitelj, kao još jednu okolnost koja objašnjava izuzetno nisku cijenu njegove ponude, naveo da je „došao do dogovora sa Zagrebačkom bankom“ prema kojem mu za svakog radnika kojem se otvori tekući račun u toj banci Zagrebačka banka isplaćuje iznos od 40,00 EUR. Međutim, nastavlja, žalitelj niti nakon ponovnog traženja nije dostavio kojim bi potkrijepio svoju tvrdnju, nego je dostavio pismo namjere Podravske banke, iz kojeg proizlazi da je Podravska banka načelno voljna sklopiti ugovor sa žaliteljem, prema kojem bi se isplaćivao iznos od 40,00 EUR po radniku, ali isključivo pod uvjetom da je radnikov račun otvoren za cijelo vrijeme trajanja suradnje Podravske banke i Žalitelja. Naručitelj ističe da je, prije svega, priroda pisma namjere izražavanje volje za sklapanjem ugovora, koji se može i ne mora sklopiti. Pismo namjere je po svojoj svrsi i pravnoj namjeni neobvezujuće za njegovog izdavatelja te isto u pravnom smislu ne predstavlja ni ponudu ni predugovor, a kamoli ugovor. Već je iz ove činjenice, naglašava naručitelj, sasvim jasno da pismo namjere nikako ne može biti prihvaćeno kao dokaz koji bi opravdao izuzetno nisku cijenu jer nema nikakve sigurnosti da će do sklapanja takvog ugovora uopće doći. Pored toga, skreće pozornost da je provizija od 40,00 EUR uvjetovana time da radnik najprije otvori račun u Podravskoj banci, a potom i da taj otvoreni račun zadrži tijekom cijelog trajanja suradnje između banke i žalitelja i koristi ga za primanje svoje plaće (redovnog mjesečnog primanja).

Na kraju naručitelj ukazuje na to da žalitelj potpuno pogrešno ističe da je cijena odabrane ponude više nego duplo jeftinija od procijenjene vrijednosti nabave koja je iznosila 112.790,00 EUR. Naime, objašnjava, odabrani ponuditelj je u Uvezu ponude omaškom naveo cijenu ponude od 56.000,00 EUR bez PDV-a, odnosno 70.000,00 EUR s PDV-om, budući da je u troškovniku ponuđena cijena iznosila 112.000,00 EUR bez PDV-a, odnosno 140.000,00 EUR s PDV-om pa je stoga, u skladu s člankom 294. stavkom 3. ZJN 2016, pozvan prihvatiti ispravak računske pogreške, što je odabrani ponuditelj i učinio. Shodno tome, odabrana ponuda iznosila je 112.000,00 EUR bez PDV-a, odnosno 140.000,00 EUR s PDV-om te je kao takva apsolutno u skladu s procijenjenom vrijednošću nabave.

Ispitujući žalbeni navod izvršen je dodatni uvid u raspoloživi dokazni materijal kojim je utvrđeno sljedeće.

Prema točki 3.1. Općih podataka o postupku dokumentacije o nabavi naručitelj je predmet nabave opisao kao usluge posredovanja pri zapošljavanju stranih radnika, sukladno detaljnom opisu i količinama određenim u Opisu predmeta nabave, tehničkim specifikacija, troškovniku i dokumentaciji o nabavi, a procijenjena vrijednost predmeta nabave je 112.790,00 EUR.

U tehničkim specifikacijama naručitelj je predmet nabave podijelio u tri faze, pri čemu je propisao da je maksimalno trajanje sve tri faze 95 kalendarskih dana, a maksimalno trajanje postupka zaključno sa fazom 1.3. 20 dana.

Fazu 1 Prikupljanje informacija, dokumentacije, selekcija i intervju (trajanje 20 kalendarskih dana) čine komponente:

- Faza 1.1. - Provođenje testa tržišta rada (TTR) prema propisima i pravilima od strane Hrvatskog Zavoda za Zapošljavanje (HZZ), koja završava dobivanjem pozitivnog TTR-a od strane HZZ.
- Faza 1.2. Selekcija, filtriranje i intervjuiranje kandidata prema profilima koje je naručitelj prethodno dostavio Agenciji. Izrada pisma namjere u ime naručitelja, a prema uvjetima koje je naručitelj prethodno obavijestio Agenciju, a završava odabirom kandidata prema željenom profilu koje je naručitelj prethodno dostavio Agenciji.
- Faza 1.3. Prikupljanje potrebne dokumentacije za podnošenje zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH. Također, prikupljanje potvrde o nekažnjavanju te prijevod isprava u skladu s uredbama i propisima Ministarstva vanjskih i europskih poslova RH, koja završava prikupljanjem sve potrebne dokumentacija.
- Faza 1.4. Organizacija potpisa namjere o zapošljavanju između naručitelja i kandidata koji je odabran za zapošljavanje, koja završava potpisivanjem namjere o zapošljavanju između naručitelja i kandidata koji je odabran za zapošljavanje.

Zatim postoji Faza 2 - Podnošenje zahtjeva za dozvole za boravak i rad u RH (trajanje 70 kalendarskih dana) koju čine sljedeće komponente:

- Faza 2.1. Podnošenja zahtjeva za izdavanje dozvole za boravak i rad u RH prema nadležnom ministarstvu u ime naručitelja, koja završava izdavanjem radne dozvole od strane nadležnog ministarstva.
- Faza 2.2. Plaćanje naknade za radnu dozvolu i prikupljanje radne dozvole nakon odobrenja uz punomoć naručitelja, koja završava plaćanjem radne dozvole koja je prikupljena uz punomoć naručitelja.
- Faza 2.3. Organizacija i trošak prijevoza radnika na liječnički pregled, koja završava obavljenim liječničkim pregledom.
- Faza 2.4. Pripremanje dokumentacije i upućivanje radnika u nadležno Veleposlanstvo RH radi ishođenja tip D vize za ulazak u RH. Praćenje statusa izdavanja vize u nadležnom Veleposlanstvu te informiranje naručitelja o dobivanju vize; koja završava dobivanjem valjanje tip D vize za ulazak u RH.
- Faza 2.5. Organizacija potpisa ugovora o radu između naručitelja i radnika, koja završava potpisivanjem ugovora o radu između naručitelja i radnika.

Na kraju postoji Faza 3 - Proces prijave boravišta (trajanje 5 kalendarskih dana) koju čine sljedeće komponente:

- Faza 3.1. Podrška u organizacija pronalaska odgovarajućeg smještaja za naručitelja. Trošak prijevoza radnika od točke trenutnog boravišta u RH na adresu smještaja koji je naručitelj osigurao za radnika; koja završava dolaskom radnika na adresu smještaja koji je naručitelj osigurao za radnika.

- Faza 3.2. Plaćanje biometrijske dozvole i upravnih pristojbi za izdavanje biometrijske dozvole boravka te prijava boravišta i podnošenje zahtjeva za izradu boravišne iskaznice svakog radnika te pomoć radniku pri izradi tekućeg računa., koja faza završava prijavljenim boravištem i izrađenom boravišnom iskaznicom te izrađenim tekućim računom.

Uvidom u troškovnik utvrđeno je da naručitelj zahtjeva iskazivanje cijene u dvije stavke, kako slijedi:

1. stavka *Posredovanje pri zapošljavanju stranih radnika - dostavljač tiskovina*, s opisom radnog mjesta: Preuzimanje pošiljaka i razrađivanje običnih pošiljaka te sudjelovanje u njihovoj pripremi. Dostavljanje običnih poštanskih pošiljaka i neadresirane pošte. Pražnjenje poštanskih kovčežića i punjenje depoa. Obavljanje poslova razmjene, prijenosa i prijevoza zaključaka. Preuzima i zadužuje robu/pošiljke/tiskovine na istovarnoj točki/skladištu i razvozi je na dogovorena mjesta isporuke te brine o dokumentaciji koja prati robu/pošiljku/tiskovine. Odgovoran je za primopredaju i izdavanje preuzetih pošiljaka, robe i tiskovina te o tome dnevno izvještava neposrednog rukovoditelja. Obavljanje drugih radnih zadataka koji su u skladu s naravi i vrstom poslova koje obavlja, na zahtjev neposredno nadređenog. Cijenu je bilo potrebno iskazati za 200 radnika.;

2. stavka *Posredovanje pri zapošljavanju stranih radnika - Peronski manipulat* s opisom radnog mjesta: Zaprimanje pošiljaka i zaključaka radnim strojem. Usmjeravanje i otpremanje pošiljaka i zaključaka. Ručno i strojno razrađivanje pošiljaka. Skeniranje transportnih jedinica (vreća, kutija, paleta, kontejnera i sl.) i prijevoznih sredstava. Utovarivanje i istovarivanje poštanskih pošiljaka. Obavljanje poslova pratnje pri prijevozu zaključaka na I. razini prijevoza. Pražnjenje poštanskih kovčežića te distribuiranje poštanskih pošiljaka po dostavnim depoima. Dostavljanje pošiljaka prema potrebi Dostavljanje i preuzimanje servisa prema potrebi. Rukovanje elektrokemijskim spremnicima. Obavljanje drugih radnih zadataka koji su u skladu s naravi i vrstom poslova koje obavlja, na zahtjev neposredno nadređenog. Odgovara za provedbu poslova i radnih zadataka iz svog djelokruga rada. Cijena se iskazuje za 80 radnika.

Uvidom u troškovnik žaliteljeve ponude utvrđeno je da je u stavci 1. žalitelj iskazao cijenu od 35,00 EUR, a u stavci 2. cijenu od 45,00 EUR (cijene su bez PDV-a).

Uvidom u zapisnik o otvaranju ponuda utvrđeno da je zaprimljeno šest ponuda; da je cijena žaliteljeve ponude 10.600,00 EUR, cijena odabrane ponude 56.000,00 EUR, cijena ponude ponuditelja Humble hunters d.o.o., Zagreb 336.000,00 EUR; cijena ponude ponuditelja Strani radnici d.o.o., Zagreb 84.000,00 EUR, cijena ponude ponuditelja Teli dani magnat d.o.o., Krapinske Toplice 95.412,00 EUR te da je cijena ponude zajednice gospodarskih subjekata Terranomad connect d.o.o., Velika Gorica i VA fast employment d.o.o., Ližnjan 79.800,00 EUR (sve bez PDV-a).

Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je naručitelj pozvao odabranog ponuditelja na prihvat ispravka računske ispravnosti ponude te naznačio korigiranu cijenu od 112.000,00 EUR (bez PDV-a, odnosno 140.000,00 EUR s PDV-om) koji ispravak je odabrani ponuditelj prihvatio.

Za ocjenu ovoga žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 4. stavka 1., članka 289., članka 301., članka 313., članka 399. stavka 3. te članka 403. ZJN 2016, kao i odredbe članka 22. Pravilnika.

Člankom 289. ZJN 2016 uređen je pravni institut izuzetno niske ponude. Tako je u stavku 1. toga članka propisano da je javni naručitelj obvezan zahtijevati od gospodarskog subjekta da, u primjerenom roku ne kraćem od pet dana, objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi ako se čini da je ponuda izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge.

Pravilnik je podzakonski akt donesen na temelju, između ostalih, članka 290. stavka 3. ZJN 2016 te se njime pobliže propisuju bitna pitanja u vezi s pregledom i ocjenom ponuda. Pravilnik u članku 22. uređuje pravni institut objašnjenja izuzetno niske ponude. Tako prema odredbi članka 22. stavka 1. Pravilnika naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: 1. zaprimljene su najmanje tri valjane ponude, 2. cijena ili trošak ponude su više od 20% niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude i 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Prema odredbi stavka 2. istog članka, naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude, ako se čini da je ona izuzetno niska i iz drugih razloga osim onih navedenih u stavku 1. tog članka.

Članak 69. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/1 EZ treba sagledavati zajedno s uvodnom izjavom br. 103, sadržanoj u Preambuli Direktive, u kojoj je navedeno sljedeće:

”Ponude koje su izuzetno jeftine s obzirom na radove, robu ili usluge mogle bi biti utemeljene na tehnički, ekonomski ili pravno nevjerodostojnim pretpostavkama ili praksama. Ako ponuditelj ne može pružiti zadovoljavajuće objašnjenje, javni naručitelj trebao bi biti ovlašten odbiti ponudu. Odbijanje ponude trebalo bi biti obvezujuće u slučajevima u kojima je javni naručitelj ustanovio da izuzetno niska ponuđena cijena ili troškovi proizlaze iz nesukladnosti s obvezujućim pravom Unije ili nacionalnim pravom koje je usklađeno s njime u području socijalnog prava, radnog prava ili prava okoliša ili s odredbama međunarodnog radnog prava.”

Članak 289. ZJN 2016 je usklađen s člankom 69. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ. Polazeći od članka 289. ZJN 2016 i članka 69. Direktive, a imajući na umu i uvodnu izjavu br. 103 iz Direktive, može se zaključiti da ZJN 2016, odnosno pravo Europske unije, nalaže naručitelju da zahtijeva od gospodarskog subjekta objašnjenje cijene samo u slučaju ako se čini da je ponuda izuzetno niska s obzirom na radove, robu ili usluge, pri čemu odredba članka 289. stavka 1. ZJN 2016 ne definira pojam izuzetno niske ponude niti kriterije na osnovu kojih bi naručitelj procijenio radi li se u konkretnom slučaju o izuzetno niskoj ponudi. Pravilnik u svom članku 22. stavku 1. propisuje uvjete/razloge u slučaju kumulativnog postojanja kojih naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje, međutim navedeni razlozi nisu zatvoren popis, nego naručitelj može sukladno stavku 2. toga članka, ako mu se i iz nekih drugih razloga čini da je cijena neke ponude izuzetno niska, zatražiti od ponuditelja objašnjenje cijene te ponude. Dakle, naručitelj je taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka nabave i konkretnu ponudu procjenjuje da li je cijena neke ponude izuzetno niska u odnosu na radove, robu ili usluge koji se nabavljaju te ako mu se čini da je istaknuta izuzetno niska cijena ponude, mora ponuditelja tražiti objašnjenje cijene. Ako bi, zbog sumnje da je ponuda izuzetno niska s obzirom na radove, robu ili usluge, naručitelj zatražio od ponuditelja odgovarajuće objašnjenje odnosno dokaze, a dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju predloženu nisku razinu cijene ili troškova, naručitelj može (ali ne mora) odbiti ponudu. Pravilnost ovoga stava potvrđena je Presudom Visokog upravnog suda RH Poslovni broj: UsII-71/19 od 7. ožujka 2019.

Iz opisanog činjeničnog stanja predmetnog slučaja razvidno je da je naručitelj od žalitelja tražio objašnjenje cijene ponude jer su ispunjene pretpostavke koje je hrvatski zakonodavac propisao za slučaj kada naručitelj objašnjenje izuzetno niske ponude može tražiti.

Iz spisa proizlazi da je žalitelj u postupku pregleda i ocjene ponuda obrazložio cijenu svoje ponude time da ima sklopljen ugovor o dokapitalizaciji sa stranim investitorom, da ima sklopljen ugovor sa stranom turističkom agencijom na ime kojega

za svakog radnika kojeg „dovede“ u RH ima pravo na proviziju 45,00 EUR te da načelno ima dogovor sa bankom o otvaranju računa radnika kod te banke na osnovu kojeg bi za svakog radnika koji otvori račun kod banke žalitelj dobio 40,00 EUR naknade te da s tih osnova ostvaruje neke prihode koji su mu omogućili da formira cijenu koju je iskazao u ponudi. Prema cijeni iskazanoj u ponudi žalitelj bi na ime svakog radnika (njih 280) ostvario prihod 37,86 EUR jer je cijena njegove ponude 10.600,00 EUR. Iz spisa je razvidno da je naručitelj u zahtjevu za objašnjenje cijene žalitelju, između ostalog, naznačio koje su obveze ponuditelja prema dokumentaciji o nabavi te činjenicu da jedinična cijena za uslugu posredovanja pri zapošljavanju koje je ponudio žalitelj (37,86 EUR) ne pokriva čak niti troškove koje bi žalitelj morao snositi za svakog radnika na ime ishođenja dozvola i upravnih pristojbi potrebnih za boravak i rad u RH (115,46 EUR). U projekciji kalkulacije koju je u objašnjenu cijene dostavio žalitelj projicira da će na ime svakog radnika ostvariti prihod od 122,86 EUR, odnosno 40,00 EUR od banke, 45,00 EUR od turističke agencije te 37,86 EUR na ime predmetnog ugovora o javnoj nabavi pa da stoga neće biti u gubitku, kako to naručitelj implicira.

U konkretnom slučaju naručitelj je u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda izrazio svoj stav da je objašnjenje žaliteljeve cijene i dokazi koje je dostavio u svrhu opravdanja cijene koju nudi zasnovano na budućim očekivanjima ili uvjetnim sporazumima.

Državna komisija, uzimajući u obzir činjenicu da se ovdje nabavljaju usluge čija cijena nije regulirana propisima i ne dovodeći u pitanje iskustvo žalitelja na poslovima posredovanja pri zapošljavanju, cijeni osnovanom argumentaciju naručitelja iznesenu u zapisniku o pregledu i ocijeni ponuda jer je argumentirano obrazložio iz kojeg razloga dokaze koje je dostavio žalitelj ne može prihvatiti kao uvjerljive. Naime, žalitelj u žalbi izjavljuje da je ključan element u formiranju njegove cijene, a koji element naručitelj navodno nije uzeo u obzir, taj da je potpisao ugovor o dokapitalizaciji sa stranim investitorom iz kojeg ugovora proizlazi da će žalitelj ostvariti dokapitalizaciju od 200.000,00 EUR ako ispuni niz uvjeta, među kojim uvjetima je i taj da do kraja godine sklopi obvezujuće ugovore o zapošljavanju s državnim tijelima i javnim ustanovama, koji ugovori moraju biti važeći u trenutku ulaganja pa da mu je stoga upravo konkretan ugovor o javnoj nabavi bitan za dobivanje dugoročnog ulaganja koje ulaganje mu je opet temelj za formiranje cijene svojih usluga na izrazito konkurentan način. No, žalitelj, proizlazi iz spisa, gubi iz vida okolnosti da je ulaganje na koje računa opterećeno mnogim uvjetima, što sam žalitelj ni ne osporava. Slično je i sa prihodom na koje žalitelj računa iz ugovora kojeg ima sklopljenog sa turističkom agencijom, da će svih 280 radnika preko te agencije doći u RH, koji eventualni prihod je opterećenim mnogim neizvjesnostima koje ne ovise o žalitelju. Također slično je i sa pismom namjere od banke, koje je samo po sebi neizvjesne prirode i ne jamči da će do sklapanja ugovora između žalitelja i banke uopće doći, a ako i dođe, žalitelj ne može prisiljavati radnike na odabir banke u kojoj će otvoriti svoj poslovni račun i preko njega primati mjesečna primanja, a iz objašnjenja žalitelja razvidno je da žalitelj s tim prihodom računa sa sigurnošću.

Iz ranije citiranih propisa proizlazi da je naručitelj slobodan odrediti metodu koju će koristiti za utvrđivanje je li neka ponuda u određenom postupku javne nabave izuzetno niska, s tim da naručitelj mora voditi računa da je odabrana metoda objektivna i nediskriminirajuća. Također, proizlazi da je naručitelj slobodan odlučiti koje čimbenike će uzeti u obzir kako bio odlučio je li ponuda u konkretnom slučaju izuzetno niska, a ovlasti Državne komisije zadržavaju se na tome da procijeni jesu li poštovana pravila iz članka 289. ZJN 2016, u smislu je li naručitelj dostatno objasnio svoju ocjenu, jesu li činjenice koje je uzeo u obzir materijalno točne i je li naručitelj u tome procesu možebitno prekoračio ili zloupotrijebio ovlasti koje mu dane člankom 289. ZJN 2016 i ostalim citiranim izvorima (slično Sud Europske unije u predmetu T-161/24 od 8.10.2024.). Dakle, suprotno stavovima žalitelja, dovoljno je da se kod naručitelja pojavi sumnja u

mogućnost urednog izvršenja usluga koje su predmet nabave i da potom procjeni je li objašnjenjem i dokazima dostavljenim od ponuditelja ta sumnja u konačnici otklonjena ili nije.

Državna komisija je primjenom mjerodavnog prava na utvrđeno činjenično stanje, cijeneći sve dokaze zajedno i svaki dokaz zasebno, u žalbenom postupku ocijenila da naručitelj u postupku pregleda i ocjene žaliteljeve ponude nije povrijedio odredbe članka 289. ZJN 2016 kada je u konkretnom slučaju odbio žaliteljevu ponudu kao izuzetno nisku. Naime, naručitelj je pri korištenju pravnog instituta objašnjenja izuzetno niske ponude iz članka 289. ZJN 2016 obvezan odbiti ponudu ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troška uzimajući u obzir okolnosti navedene u stavku 2. tog članka. Budući da je u konkretnom slučaju naručitelj objašnjenje cijene žalitelja razložno ocijenio nezadovoljavajućim i za njega nedostatnim da ga uvjeri da usluge koje su predmet nabave žalitelj može pružiti po ponuđenoj cijeni, žalbeni navod žalitelja da je naručitelj njegovu ponudu neosnovano odbio, Državna komisija je ocijenila neosnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. stavka 1. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, nisu utvrđene osobito bitne povrede postupka.

U skladu s prethodno navedenim, na temelju članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 EUR, koji iznos se odnosi na trošak uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Za ocjenu žaliteljevog zahtjeva mjerodavno pravo čine odredbe članka 431. stavka 2. i 4. ZJN 2016.

S obzirom na to da je žalba neosnovana, sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016 žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH 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.

ZAMJENIK PREDSJEDNICE

Zvonimir Jukić

ZVONIMIR JUKIĆ
HR-27319804652

Elektronički potpisano: 28.11.2025T14:14:34 (UTC:2025-11-28T13:14:34Z)
Provjera: https://epotpis.rdd.hr/provjera
Broj zapisa: 6a19c73a-f303-477e-94e7-82f502a9589f