



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE**

KLASA: UP/II-034-02/26-01/70

URBROJ: 354-02/3-26-05

Zagreb, 24. veljače 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, u vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice, te Marijane Gortan Krnić i Olge Majdak Huljev, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Raafourty Holding d.o.o., Zagreb, OIB: 66376790716, na odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0013133, predmet nabave: probijanje i uređenje protupožarnih prometnica i prosjeka na području općine Sali - Otporan Sali 1, naručitelja Općina Sali, Sali, OIB: 72285291723, 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. i 114/22., nadalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Raafourty Holding d.o.o., Zagreb, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Raafourty Holding d.o.o., Zagreb, za naknadom troškova žalbenog postupka, kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj, Općina Sali, Sali, objavila je 13. studenog 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 F02-0013133, predmet nabave: probijanje i uređenje protupožarnih prometnica i prosjeka na području općine Sali - Otporan Sali 1. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: cijena (80 bodova) i duljina jamstvenog roka (20 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su tri ponude, koje je naručitelj ocijenio valjanima.

Odlukom o odabiru, broj: 05/25-MV od 4. veljače 2026., odabrana je ponuda gospodarskog subjekta Sanac d.o.o., Rugvica, kao ekonomski najpovoljnija ponuda. Odluka je istoga dana objavljena u EOJN RH.

Na navedenu odluku o odabiru, urednu žalbu izjavio je 9. veljače 2026. ponuditelj Raafourty Holding d.o.o., Zagreb (dalje u tekstu: žalitelj). Žalitelj u žalbi u bitnom osporava valjanost ponude odabranog ponuditelja, provedbu postupka pregleda i ocjene ponuda te valjanost Odluke o odabiru. Traži odbijanje ponude odabranog ponuditelja Sanac d.o.o., Rugvica, odabir svoje ponude te naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 7.318,07 EUR.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava žalbene navode žalitelja te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj nije se očitovao na žalbu u smislu odredbe članka 418. ZJN 2016.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Odluke o odabiru te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj navodi da odabrana ponuda ponuditelja Sanac d.o.o. ima evidentno neuobičajeno nisku cijenu. Na navedeno, osim kalkulativne analize fiksnih i varijabilnih troškova, ukazuje i činjenica da je ta cijena 44,45% niža od procijenjene vrijednosti nabave. Navodi da je stručno povjerenstvo propustilo provesti uobičajeni korak provjere ponude u odnosu na „neuobičajeno nisku cijenu“. Dalje navodi da je temeljem odredbe članka 289. ZJN 2016 naručitelj dužan zatražiti pojašnjenje cijene ili troška navedenih u ponudi kada se, s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja, čini da je ponuđena cijena neuobičajeno niska u odnosu na predmet nabave. Nadalje ističe da analiza troškova ukazuje na to da ponuda ponuditelja Sanac d.o.o. ima evidentno neuobičajeno nisku cijenu, odnosno iskazana cijena ne može pokriti troškove amortizacije strojeva, prijevoza strojeva na otok i natrag, troškove goriva i maziva, troškove materijala i troškove rada. Ponuđena cijena ne može opstati čak i u slučaju da ponuditelj uopće ne kalkulira trošak amortizacije te da radna snaga ima samo zakonom propisane minimalne plaće, iako to u trenutnim uvjetima na tržištu nije realno. Na neuobičajeno nisku cijenu također ukazuje i činjenica da je ta cijena 44,45% niža od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno niža je od prve sljedeće ponude (Tautman Žman d.o.o.) za 19,78%.

Ujedno navodi da ako je riječ o donaciji ponuditelja naručitelju, tada to ne može biti predmetom javnog nadmetanja, odnosno takvu donaciju bi trebalo knjižiti i porezno tretirati sukladno zakonu, izvan tržišnog natjecanja.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalitelj ističe kako je naručitelj propustio provjeriti postojanje neuobičajeno niske cijene, smatrajući da je stručno povjerenstvo propustilo provesti provjeru ponude odabranog ponuditelja. Takav navod, međutim, proizlazi iz pogrešnog tumačenja relevantnih odredbi ZJN 2016 i Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave („Narodne novine“, broj

65/17., 75/20. i 92/25., dalje u tekstu: Pravilnik). Stav naručitelja potvrđen je i u odluci DKOM-a u rješenju KLASA: UP/I1-034-02/23-01/360 od 21. kolovoza 2023.

Naručitelj ističe da je tijekom pregleda i ocjene ponuda postupao sukladno članku 291. ZJN 2016, koji određuje raspored provjera prilikom pregleda i ocjene. Navodi da je kroz pregled i ocjenu ponuda sagledao zaprimljene ponude iz perspektive odredbe članka 22. Pravilnika, koji se odnosi na objašnjenje izuzetno niske ponude.

S tim u vezi navodi da je zaključio da nisu ispunjeni svi uvjeti koji bi upućivali na postojanje izuzetno niske ponude slijedom čega nije imao osnovu za upućivanje zahtjeva za pojašnjenjem cijene odabranog ponuditelja. Smatra da ponuda nije upućivala na to da je riječ o izuzetno niskoj cijeni. Naprotiv, polazeći od načela racionalnog i učinkovitog trošenja javnih sredstava ocijenio je cijenu ekonomski najpovoljnije ponude prihvatljivom i opravdanom.

Ističe da ustaljena praksa DKOM-a izražena u više odluka je da odredbe ZJN 2016 i Pravilnika propisuju mogućnost, a ne obvezu naručitelja da zatraži objašnjenje u situaciji kada se cijena ponude čini izuzetno niskom. Slijedom toga smatra da nije postupio protivno odredbama ZJN 2016 i Pravilnika.

Dalje ističe da smatra da svaki ponuditelj formira cijenu svoje ponude na temelju vlastitih internih kalkulacija, strateških i poslovnih odluka, identificiranih rizika, opsega složenosti predmeta nabave, rokova izvršenja, raspoloživih kapaciteta, tehničkih rješenja, troškova radova, materijala i opreme te svih drugih relevantnih okolnosti koje mogu utjecati na ukupnu vrijednost ponude. Odnosno da nije na naručitelju da propitkuje način formiranja cijene nego pregled i ocjenu ponuda sukladno ZJN 2016 i pripadajućim podzakonskim aktima. Navodi da je pregled i ocjenu ponuda proveo sukladno navedenom pravnom okviru te da nije imao osnovu za upućivanje zahtjeva za pojašnjenjem cijene odabranog ponuditelja.

Nadalje, smatra da žalitelj nije u pravu kada navodi da na neuobičajenu nisku cijenu također ukazuje i činjenica da je ta cijena 44,45 % niža od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno niža od prve sljedeće ponude (Tautman Žman d.o.o.) za 19,78 %. Ističe da se sukladno članku 22. Pravilnika, sumnja da je ponuda izuzetno niska provjerava u odnosu na sljedeće: zaprimljene su tri valjane ponude; cijena ili trošak ponude su više od 20 % niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude i cijena ili trošak ponude su više od 50 % niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Sukladno navedenom navod žalitelja o činjenici da je cijena odabranog ponuditelja za 44,45 % niža od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno niža od prve sljedeće ponude (Tautman Žman d.o.o.) za 19,78 % nije relevantan za provjeru izuzetno niske ponude.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da procijenjena vrijednost predmetnog postupka iznosi 524.077,22 eura, cijena ponude odabranog ponuditelja iznosi 291.123,00 eura bez PDV-a (363.903,75 eura s PDV-om), cijena ponude žalitelja iznosi 500.005,00 eura bez PDV-a (625.006,25 eura s PDV-om) te da cijena ponude gospodarskog subjekta Taumant Žman d.o.o. iznosi 362.907,00 eura bez PDV-a (453.633,75 s PDV-om).

Na ovako utvrđeno činjenično stanje potrebno je primijeniti relevantan pravni okvir.

Članak 289. ZJN 2016 propisuje da je naručitelj obavezan 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. Objašnjenja gospodarskog subjekta iz stavka 1. ovoga članka mogu se posebice odnositi na: 1. ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili načina gradnje, 2. izabrana tehnička rješenja ili iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku proizvoda, pružanje usluga ili izvođenje radova, 3. originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj, 4. usklađenost s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona, 5. usklađenost s obvezama iz odjeljka G poglavlja 2. glave III. ovoga dijela Zakona, 6. mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu. Ako tijekom ocjene dostavljenih podataka postoje određene nejasnoće, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti dodatno objašnjenje. Javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. ovoga članka. Članak 22. Pravilnika propisuje da 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 drugo rangirane valjane ponude, i 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. 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. ovoga članka.

Žalitelj u žalbenom postupku navodi da je cijena ponude odabranog ponuditelja 44,45 % niža od procijenjene vrijednosti nabave, te 19,78 % niža od prve sljedeće ponude (Tautman Žman d.o.o.), kao i da ista ne pokriva troškove potrebne za izvršenje predmetnih radova. Stoga smatra da je naručitelj trebao posumnjati u postojanje izuzetno niske cijene i zatražiti pojašnjenje ponude. Međutim, žalitelj nije iznio konkretne činjenice niti dostavio dokaze koji bi potkrijepili njegove tvrdnje. Uz opće tvrdnje o razlici u cijeni i općenite navode o pojedinim troškovima koji bi bili od utjecaja na cijenu ponude, nije priložio niti jedan dokaz kojim bi podupro svoje navode. Stoga se ocjenjuje da su žalbeni navodi paušalni i da kao takvi nisu dostatni za osporavanje pravilnosti postupanja naručitelja niti za zaključak da je postojala obveza pokretanja postupka provjere izuzetno niske cijene. Sama činjenica da je cijena ponude niža od procijenjene vrijednosti nabave i od cijene prve sljedeće ponude ne daje automatski opravdani razlog za tvrdnju da se radi o izuzetno niskoj ponudi, niti obvezuje naručitelja na traženje pojašnjenja. Uz to, žalitelj nije dokazao da bi ponuđena cijena ozbiljno ugrozila mogućnost urednog izvršenja predmetnih radova.

Slijedom navedenog, uzimajući u obzir paušalnost žalbenih navoda i prihvaćajući argumentaciju naručitelja, koji je pregled i ocjenu ponuda proveo u skladu s člankom 291. ZJN 2016 i člankom 22. Pravilnika, ocjenjuje se da je naručitelj postupio sukladno relevantnim odredbama ZJN 2016 kada od odabranog ponuditelja nije tražio objašnjenje cijene ponude. Naime, prema ocjeni ovog tijela, cijena ponude ne može biti jedini kriterij za automatsku sumnju da se radi o izuzetno niskoj cijeni, odnosno za sumnju da predmetni radovi ne mogu biti izvršeni po toj cijeni, pogotovo uzimajući u obzir značajne razlike u iznosima cijena dostavljenih ponuda. Slijedom navedenoga, prema ocjeni ovog tijela, žalitelj u žalbenom postupku svojim navodima nije doveo u pitanje ocjenu

naručitelja da iskazana cijena ponude nije izuzetno niska, niti je dokazao da bi cijena ponude, kako je ona iskazana u ponudi odabranog ponuditelja, ozbiljno dovela u pitanje mogućnost urednog izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Stoga se ovaj žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

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 7.318,07 eura, koji iznos se odnosi na naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 3.318,07 eura, analitičku provjeru minimalnih troškova u iznosu od 2.500,00 eura i troška sastava žalbe u iznosu od 1.500,00 eura.

Za ocjenu osnovanosti predmetnog zahtjeva mjerodavno pravo čine odredba članka 430.a stavak 1. točka 2. i stavak 9. i odredba članka 431. stavak 4. ZJN 2016.

Žalitelj je žalbi priložio potvrdu o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 3.318,07 eura. Sukladno članku 430.a stavak 1. točka 2 žalitelj je obvezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 0,5 % procijenjene vrijednosti nabave od 265.440,01 eura do 13.282.000,00 eura. Uzimajući u obzir procijenjenu vrijednost nabave u iznosu od 524.077,22 eura i navedenu zakonsku odredbu žalitelj je bio dužan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 2.620,39 eura. Prema članku 430. stavku 9. ZJN 2016 ako je žalitelj uplatio naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu višem od propisanog tim člankom, ima pravo na povrat preplaćenog iznosa iz državnog proračuna Republike Hrvatske putem ministarstva nadležnog za financije. Za preplaćeni iznos novčanih sredstva u Državni proračun u iznosu od 697,68 eura nadležno tijelo je Ministarstvo financija Republike Hrvatske - Državna riznica.

Sukladno odredbi člana 431. stavak 3. ZJN 2016 kojim je propisano da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka, u ovom slučaju u iznosu od 6.620,39 eura, pa je odlučeno kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovoga rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske 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.

ZAMJENICA PREDSJEDNICE

Danijela Antolković

