



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/153

URBROJ: 354-02/16-26-5

Zagreb, 10. travnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice te Gordana Klišanića, člana i Sanje Badrov Ranić, članice, povodom žalbe žalitelja Lone d.o.o., Vrlika, OIB: 00512645870, zastupan po opunomoćenici Valentini Plantić, odvjetnici u Odvjetničkom društvu Kovačević, Pripć, Simeunović d.o.o., Zagreb, u žalbenom postupku u odnosu na odluku o odabiru za grupu 3, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0012549, predmet nabave: prijevoz učenika OŠ na području SDŽ (6 školskih ustanova), po grupama, naručitelja Splitsko-dalmatinska županija, Split, OIB: 40781519492, 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, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru za grupu 3 od 3. ožujka 2026., KLASA: UP/I 406-09/25-0002/0036, URBROJ: 2181/1-09/46-26-0056, donesena u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0012549, predmet nabave: prijevoz učenika OŠ na području SDŽ (6 školskih ustanova), po grupama, naručitelja Splitsko-dalmatinska županija, Split.
2. Nalaže se naručitelju Splitsko-dalmatinska županija, Split da u roku od 8 dana od dana javne objave ovog rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Lone d.o.o., Vrlika, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.306,49 eura, dok se preostali dio zatraženog iznosa od 4.841,25 eura odbija kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Splitsko-dalmatinska županija, Split objavio je 3. studenog 2025. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2025/S F02-0012549, predmet nabave: prijevoz učenika OŠ na području SDŽ (6 školskih ustanova). Predmet nabave je podijeljen u šest grupa, a kriterij odabira u svim grupama je ekonomski najpovoljnija ponuda, s kriterijima cijena 90% i prosječna starost vozila 10%.

Naručitelj je u grupi 3 zaprimio pet ponuda od kojih je tri ocijenio valjanima, te je 3. ožujka 2026. donio odluku o odabiru kojom je kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu zajednice ponuditelja Žele, obrt za prijevoz putnika, vl. Željko Milolaža, Kaštel Kambelovac i Pražen putovanja d.o.o., Šibenik.

Na navedenu odluku o odabiru, koja je u EOJN RH objavljena 6. ožujka 2026., ovome tijelu je žalbu izjavio žalitelj Lone d.o.o., Vrlika, zastupan po opunomoćenici Valentini Plantić, odvjetnici u Odvjetničkom društvu Kovačević, Pripć, Simeunović d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupanja naručitelja u pregledu i ocjeni ponuda, te predlaže prihvatiti žalbu i poništiti odluku o odabiru za grupu 3, uz naknadu žalbenog troška.

Odabrana zajednica ponuditelja nije se očitovala na žalbu i odgovor na žalbu.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, zapisnika s otvaranja ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, ponude odabrane zajednice ponuditelja, odluke o odabiru za grupu 3 te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi da je naručitelj u postupku pregleda, ocjene i odabira ponude pogrešno utvrdio da je odabrana zajednica ponuditelja dostavila uredno i valjano jamstvo za ozbiljnost ponude, pritom postupivši izravno protivno odredbi točke 4.2.1. dokumentacije o nabavi, Dio II, Upute za ponuditelje. Upućuje na odredbe dokumentacije o nabavi kojima je određeno da ponuditelj koji uplaćuje novčani polog, mora dostaviti dokaz o uplati koji se prilaže/uvezuje u ponudu te je izričito propisano da ponuditelj u opisu plaćanja mora naznačiti tekst kako slijedi, a sve radi specifikacije konkretnog predmeta nabave te pojedine grupe za koju se jamstvo daje: „Opis plaćanja: „Usluga prijevoza učenika osnovnih škola na području Splitsko-dalmatinske županije (6 školskih ustanova), EVV 26/25 – „jamstvo za ozbiljnost ponude (dio ponude) za grupu / grupe“. Žalitelj navodi da je uvidom u ponudu odabrane zajednice ponuditelja razvidno da je dostavljena nejasna potvrda o provedenom nalogu za plaćanje od dana 2. prosinca 2025., koja se ni na koji način ne može jasno i nedvojbeno povezati s ponudom odabrane zajednice ponuditelja. Navedena potvrda također sadrži bitne nedostatke u odnosu na zahtjeve propisane dokumentacijom o nabavi, zbog kojih se ista ne može smatrati valjanim jamstvom za ozbiljnost ponude. Prvenstveno, predmetnu uplatu novčanog iznosa izvršila je fizička osoba Mara Miloloža, za koju iz cjelokupne ponudbene dokumentacije nije jasno u kojem se pravnom ili poslovnom odnosu nalazi s odabranom zajednicom ponuditelja, niti da bi ista izvršila uplatu upravo u ime i za račun navedene zajednice ponuditelja koja sudjeluju u ovom postupku nabave. Nadalje, uvidom u samu potvrdu o provedenom nalogu za plaćanje utvrđuje se kako opis uplate ne odgovara prethodno citiranoj odredbi dokumentacije o nabavi, kojom je naručitelj strogo, jasno i izričito propisao nužan sadržaj opisa plaćanja (ako se jamstvo za ozbiljnost ponude uplaćuje u obliku novčanog pologa), upravo radi nedvojbene identifikacije svrhe uplate, osobito imajući u vidu da se predmetni postupak nabave provodi za čak 6 grupa predmeta nabave, od kojih je za dvije grupe predmeta nabave tražen isti iznos jamstva. U dostavljenoj potvrdi o provedenom plaćanju fizičke osobe Mare Milolože u rubrici „Opis

plaćanja“ navedena je tek generička i krajnje paušalna formulacija „garancija za ozbiljnost ponude“, bez ikakvog navođenja postupka nabave, predmeta nabave, a osobito ne grupe predmeta nabave, stoga se iz iste ne može uopće zaključiti u koju svrhu je uplata izvršena. Žalitelj smatra da ovakva manjkavost opisa plaćanja ne predstavlja puki formalni nedostatak, već suštinsku povredu odredbi dokumentacije o nabavi. U navedenoj situaciji nije moguće utvrditi je li predmetni novčani iznos uopće uplaćen u ime i za račun odabrane zajednice ponuditelja, je li uplaćen za ovaj postupak nabave ili za neki drugi postupak istog naručitelja, a osobito nije moguće utvrditi za koju točno grupu (od ukupno 6 grupa po školskim ustanovama) bi uplata navodno bila namijenjena. Problematičnost ovakvog postupanja dodatno se očituje u kontekstu činjenice da je uplatu izvršila treća (fizička) osoba, čime je u kombinaciji s potpuno nepreciznim opisom, onemogućeno izravno i nedvojbeno utvrditi vezu između platitelja i ponuditelja, uplaćenih sredstava te konkretnog postupka i predmeta nabave za koji je uplata eventualno navodno izvršena. Prihvatanje jamstva za ozbiljnost ponude, koje se ne može nedvojbeno povezati s određenim ponuditeljima, postupkom nabave i grupom za koju je dano, suprotno je svrsi za koju se daje, a dodatno predstavlja i izrazito visok rizik za naručitelja prilikom eventualne aktivacije jamstva, odnosno njegove naplate. Osim toga, u konkretnom slučaju, prihvaćanje uplate i potvrde o provedenom nalogu za plaćanje od strane Mare Milolože, kao valjanog dokaza na ime jamstva za ozbiljnost ponude, predstavlja izravno kršenje uvjeta izričito propisanih i navedenih u samoj dokumentaciji o nabavi. Naime, iznos koji je prispio na bankovni račun naručitelja od treće osobe koja čak niti ne sudjeluje u postupku nabave, a ne može se nedvojbeno povezati sa odabranom zajednicom ponuditelja, samim postupkom nabave i danom ponudom, na strani naručitelja, u smislu obveznopravnih propisa predstavlja iznos stečen bez osnove te uplatitelj tog iznosa ima valjanu pravnu osnovu, neovisno o tijeku ovog postupka nabave, zahtijevati od naručitelja u bilo kojem trenutku povrat tako uplaćenog iznosa. Osim toga, jamstvo za ozbiljnost ponude predstavlja dokument koji se, sukladno izričitoj odredbi članka 293. ZJN 2016, a u vezi s člankom 20. stavkom 8. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine br. 65/2017., 75/2020., 92/2025., dalje u tekstu: „Pravilnik“) ne smije naknadno dostavljati, pojašnjavati, dopunjavati niti mijenjati ako u trenutku otvaranja ponuda nije dostavljeno u valjanom obliku. Budući da odabrana zajednica ponuditelja nije dostavila valjano i uredno jamstvo za ozbiljnost ponude, kako je traženo dokumentacijom o nabavi, a s obzirom da se taj se nedostatak prema članku 293. ZJN-a ne smije naknadno otklanjati, naručitelj je bio obvezan predmetnu ponudu odbiti. Propustivši postupiti na taj način, naručitelj je izravno narušio načela transparentnosti i jednakog tretmana ponuditelja, a posljedično i načelo učinkovitog i odgovornog trošenja javnih sredstva, što sve pobijanu odluku čini nezakonitom, zaključuje žalitelj.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da je u ponudi zajednice ponuditelja u odnosu na grupu 3 dostavljen dokument „potvrda o plaćanju“ te dokument „povrat jamčevine“, u kojem vlasnik obrta Žele, Željko Miloloža konstatira da mu se povrat jamčevine vrati na račun supruge Mare Milolože te naručitelj navodi da nije imao nikakvih problema sa identifikacijom i povezivanjem uplate sa jamstvom za ozbiljnost ponude za grupu 3, koja je bila evidentirana na računu naručitelja te raspoloživa naručitelju za vrijeme trajanja cijeloga postupka. Naručitelj navodi da Zakon o obrtu („Narodne novine“ broj 143/13., 127/19. i 41/20.) isto tako propisuje da članovi obiteljskog kućanstva mogu pomagati obrtniku u obavljanju obrta. Također, navodi da nije osnovan ni navod žalitelja u dijelu u kojem navodi da je naručitelj trebao odbiti ponudu odabrane zajednice ponuditelja, jer se ovdje ne radi o situaciji iz članka 20.

stavka 8. Pravilnika, s obzirom da je u ovom slučaju jamstvo dostavljeno, pa samim time u toj situaciji postoji mogućnost korištenja instituta upotpunjavanja iz članka 293. ZJN 2016, sve sukladno mišljenju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz rješenja KLASA: UP/II-034-02/22-01/127, URBROJ: 354-02/10-22-8.

Postupajući prema žalbenom navodu izvršen je uvid u dokumentaciju o nabavi, Upute za ponuditelje. Točkom 4.2. Vrsta, sredstvo i uvjeti jamstva, 4.2.1. Jamstvo za ozbiljnost ponude, između ostalog je propisano da se jamstvo za ozbiljnost ponude dostavlja u obliku garancije banke ili polaganjem depozita (novčani polog u traženom iznosu) na žiro račun/IBAN:HR7124070001800017008, model 68, poziv na broj odobrenja 7404-OIB (uz dostavu dokaza o izvršenom pologu i podacima o računu/IBAN na koje će se polog vratiti). Ako ponuditelj uplati novčani polog kao jamstvo za ozbiljnost ponude, dužan je u sklopu svoje ponude dostaviti dokaz o plaćanju na temelju kojeg se može utvrditi da je transakcija izvršena, pri čemu se dokazom smatraju i neovjerene preslike ili ispisi provedenih naloga za plaćanje, uključujući i onih izdanih u elektroničkom obliku. Na temelju dostavljenog dokaza o plaćanju pologa, naručitelj provjerava izvršenje uplate na računu naručitelja. Iznos jamstva za grupu 3, određen je u iznosu od 8.000,00 eura, dok je iznos jamstva za grupu 4, određen u iznosu od 3.000,00 eura. Gospodarski subjekt može umjesto traženog sredstva jamstva dati novčani polog u traženom iznosu. Kao podaci za uplatu novčanog pologa, naveden je naziv primatelja: Splitsko-dalmatinska županija, IBAN primatelja: HR7124070001800017008, SWIFT CODE: OTPVHR2X, Model: 68, Poziv na broj: 7404-OIB, Opis plaćanja: Usluga prijevoza učenika osnovnih škola na području Splitsko-dalmatinske županije (6 školskih ustanova), EVV 26/25 - „jamstvo za ozbiljnost ponude (dio ponude) za grupu/grupe.....“. U slučaju da ponuditelj uplaćuje novčani polog, dostavlja dokaz o uplati koji se prilaže/uvezuje u ponudu. Na temelju dostavljenog dokaza o plaćanju pologa, naručitelj provjerava izvršenje uplate na računu naručitelja.

Potom, izvršen je uvid u Zapisnik o otvaranju ponuda, iz kojeg je utvrđeno da je odabrana zajednica ponuditelja podnijela ponude za dvije grupe predmeta nabave, za grupe 3 i 4. Točkom 6.1. Detalji o zaprimljenim dijelovima ponuda koji se dostavljaju odvojeno, u odnosu na ponudu odabrane zajednice ponuditelja, kao opis zaprimljenoga navedeno je: „jamstvo za ozbiljnost ponude, molimo da se jamstvo vrati na račun sa kojega je uplaćeno HR 9823600003119685543 Mara Miloloža K.Kambelovac Nakide 12“.

U Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, točka 4.2. Dostavljena jamstva za ozbiljnost ponude i njihova valjanost, u odnosu na ponudu odabrane zajednice ponuditelja navedeno je: „Dostavljeno/Valjano“.

Izvršen je uvid u ponudu odabrane zajednice ponuditelja, te je utvrđeno da istoj prileži Potvrda o provedenom nalogu za plaćanje, naziv i adresa platitelja: Mara Miloloža, Nakide 12, Kaštel Kambelovac, Hrvatska, IBAN platitelja: HR 9823600003119685543, naziv i adresa primatelja: Splitsko-dalmatinska županija, Domovinskog rata 2, Split, Hrvatska, iznos i valuta plaćanja: 8.000,00 eura, opis plaćanja: garancija za ozbiljnost ponude. Također je priložen popratni dopis sljedećeg sadržaja: „Žele obrt za prijevoz putnika...molimo vas da jamčevinu za ozbiljnost ponude vratite na isti račun sa kojeg su uplaćena sredstva, IBAN je HR9823600003119685543, vlasnik Mara Miloloža K.Kambelovac Nakide 12... Željko Miloloža“.

Dakle, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, na koje je primijenjen zakonodavni okvir sadržan u odredbama članka 280. stavak 4., članka 290. stavak 1., članka 291. točka 1. i članka 301. stavak 1. i 2. ZJN 2016, proizlazi da je bezuvjetno

moguće povezati uplaćeno jamstvo za ozbiljnost ponude odabrane zajednice ponuditelja sa grupom predmeta nabave u kojoj je predana ponuda. Naime, iz predane potvrde o uplati jamstva, koja predstavlja sastavni dio ponude odabrane zajednice ponuditelja za grupu 3, proizlazi da je uplata uplaćena s računa na koji je odabrana zajednica ponuditelja navela da se izvrši povrat te da je uplaćen iznos koji je dokumentacijom o nabavi propisan za grupu 3 predmeta nabave. S obzirom da je odabrana zajednica ponuditelja u ovom postupku javne nabave ponudu predala još u jednoj grupi (grupa 4), za koju je predviđen drugi iznos jamstva za ozbiljnost ponude, ne može biti zabune na koju grupu predmeta se ovaj uplaćeni iznos od 8.000,00 eura odnosi. Također, žalitelj ne osporava da je naručitelj zaprimio uplatu jamstva, nego da ga nije moguće dovesti u vezu s ovom grupom predmeta nabave te da potvrda o uplati ne sadrži opis plaćanja kako je propisano dokumentacijom o nabavi. U tom smislu, treba reći da točno žalitelj navodi da je pod opis plaćanja unesena općenita naznaka uplate garancije, a ne tekst koji je dokumentacijom o nabavi predviđen. Međutim, suština takvog propisivanja sadržana je u mogućnosti naručitelja da identificira uplatu, što je u konkretnom slučaju naručitelj uspješno i sigurno identificirao, jer je odabrana zajednica ponuditelja u sklopu svoje ponude dostavila dokaz o plaćanju na temelju kojeg je naručitelj utvrdio da je transakcija izvršena. U tom smislu, okolnost da u potvrdi o uplati pod „opis plaćanja“ nije unesen doslovni tekst dokumentacije o nabavi, nije od utjecaja na zakonitost odluke o odabiru, jer je uplatu jamstva za ozbiljnost ponude za grupu 3 naručitelj zaprimio, čime je ispunjena sadržajna svrha propisivanja dostave jamstva za ozbiljnost ponude.

Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Nadalje, žalitelj ukazuje na povredu odredbe članka 216. stavka 2. ZJN 2016 prilikom donošenja odluke o odabiru ponude. Navodi da je naručitelj donio odluku o odabiru nevaljane i nevažeće ponude odabrane zajednice ponuditelja, što odluku o odabiru čini nezakonitom. Obrazlaže da je u ponudbenom listu odabrane zajednice ponuditelja, navedeno da rok valjanosti ponude iznosi 90 dana. Imajući u vidu da je ponuda odabranih ponuditelja zaprimljena 2. prosinca 2025., računajući rok od 90 dana od 2. prosinca 2025. proizlazi da je predmetna ponuda prestala važiti istekom dana 2. ožujka 2026. (ponedjeljak). U ovdje pobijanoj odluci o odabiru za grupu 3 kao datum donošenja odluke naveden je 3. ožujka 2026. (utorak), dok je sama odluka objavljena 6. ožujka 2026. (petak). Iz navedenog jasno proizlazi da je naručitelj donio odluku o odabiru ponude odabrane zajednice ponuditelja dana 3. ožujka 2026., u trenutku kad njihova ponuda više nije bila valjana zbog isteka roka njezine valjanosti. Naime, naručitelj prethodno nije primijenio odredbu članka 216. stavka 2. ZJN-a, koju je obvezan primijeniti prije odabira ponude, ako tijekom postupka javne nabave istekne rok valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude. Iz cjelokupnog spisa predmeta dostupnog putem sustava EOJN RH nema niti jednog dokumenta/dopisa naručitelja o tome da je pozvao odabranu zajednicu ponuditelja na produljenje njihove ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, a shodno tome, nema niti jednog dokumenta/dopisa o tome da bi oni produljili rok valjanosti ponude niti jamstva za ozbiljnost ponude. Također, ni u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda za grupu 3 niti u jednom dijelu naručitelj nije dao bilo kakvo obrazloženje o pojašnjenju i/ili upotpunjavanju informacija u vezi s rokom valjanosti ponude zajednice odabranih ponuditelja, što dodatno potvrđuje činjenicu da naručitelj od odabrane zajednice ponuditelja nije tražio produljenje roka valjanosti njihove ponude, nego je odabrao nevažeću ponudu. Po pitanju propusta naručitelja u primjeni članka 216. ZJN 2016, Državna komisija je već potvrdila stav žalitelja u svojim rješenjima KLASA: UP/II-034-02/19-01/1115, URBROJ:

354-01/20-12 od 10. siječnja 2020. te KLASA: UP/II-034-02/19-01/972, URBROJ: 354-01/19-15 od 4. prosinca 2019. Navedeni stav Državne komisije potvrđen je i od strane Visokog upravnog suda Republike Hrvatske presudom poslovni broj: UsII-73/2020-9 od 16. ožujka 2020.

U odgovoru na žalbu, naručitelj navodi da je tijekom roka mirovanja, prije izjavljivanja žalbe, kako bi osigurao pretpostavke za izvršnost odluke o odabiru sukladno članku 307. stavak 5. ZJN 2016, zatražio od zajednice odabranih ponuditelja produljenje roka valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, čemu je zajednica odabranih ponuditelja udovoljila kroz odgovor člana zajednice zaduženog za komunikaciju sa naručiteljem. Time je potvrđena kontinuirana volja ponuditelja da ostane vezan ponudom, čime je uklonjena svaka pravna nesigurnost. Naručitelj navodi da je svrha odredbe članka 216. stavka 2. ZJN 2016 osigurati da ponuda bude valjana i obvezujuća u trenutku sklapanja ugovora, a ne uspostaviti strogi formalizam vezan uz trenutak donošenja odluke o odabiru. Predmetna okolnost nije imala utjecaj na sadržaj ponude niti na rezultat postupka, već je ona rezultat fokusa naručitelja na činjenicu narušavanja tržišnog natjecanja u ovom postupku nabave, u kojem se morao konzultirati sa državnim tijelima, što je rezultiralo duljim trajanjem postupka i propuštanjem roka za jedan dan. Naručitelj ističe da predmetna okolnost predstavlja eventualni procesni propust koji je naknadno otklonjen, a koji nije doveo do narušavanja načela jednakog tretmana niti transparentnosti.

Postupajući prema žalbenom navodu izvršen je uvid u EOJN RH, te je utvrđeno da je zadnji dan za dostavu ponuda bio 2. prosinca 2025. te da je naručitelj odluku o odabiru donio 3. ožujka 2026., a istu objavio 6. ožujka 2026.

Potom, izvršen je uvid u ponudu odabrane zajednice ponuditelja, te je utvrđeno da je u točki 4.2. ponudbenog lista, naveden rok valjanosti ponude 90 dana.

Uvidom u dokumentaciju o nabavi, Upute za ponuditelje, utvrđeno je da je pod točkom 3.8. Rok valjanosti ponude, propisano da je rok valjanosti ponude 90 dana od dana isteka roka za dostavu ponuda. Ukoliko tijekom postupka javne nabave istekne rok valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude (ukoliko je traženo DON-om), naručitelj će prije odabira zatražiti produženje roka valjanosti ponude i jamstva od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu. U tu svrhu ponuditelju će se dati primjereni rok, ne kraći od pet (5) dana. Ponuditelj upisuje rok valjanosti ponude na za to predviđeno mjesto pri upisu podataka u obrazac EOJN RH. U slučaju da ponuditelj produži rok valjanosti ponude, obavezan je produžiti i valjanost jamstva za ozbiljnost ponude.

Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je naručitelj 16. ožujka 2026. odabranom zajednici ponuditelja uputio zahtjev za produljenje roka valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, za grupu 3 predmeta nabave, KLASA: UP/I 406-09/25-0002/0036, URBROJ: 2181/1-09/46-26-0062, te je odabrana zajednica ponuditelja 17. ožujka 2026. odgovorila da izjavljuje da produžuje rok valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, koja su za predmetnu nabavu dostavljena u obliku novčanog pologa, do 15. travnja 2026.

S obzirom na sporno pitanje među strankama potrebno je primijeniti materijalno pravo sadržano u odredbi članka 216. stavak 2. ZJN 2016, prema kojem, ako tijekom postupka javne nabave istekne rok valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, javni naručitelj *obavezan je prije odabira zatražiti produženje roka valjanosti ponude i jamstva od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu u primjerenom roku ne kraćem od pet dana.*

Dakle, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje, proizlazi da je ponuda odabrane zajednice ponuditelja, u trenutku donošenja odluke o odabiru, bila nevažeća. Naime,

rok valjanosti ponude istekao je 2. ožujka 2026., dok je naručitelj odluku o odabiru donio 3. ožujka 2026., što među strankama ni nije sporno. U opisanim okolnostima ne radi se o eventualnom procesnom propustu, kako to navodi naručitelj, već o propuštanju naručitelja da postupi sukladno obvezujućoj zakonskoj normi. Naime, svrha propisivanja navedene zakonske odredbe je osigurati raspolaganje važećom ponudom u trenutku donošenja odluke o odabiru, što je u konkretnom slučaju izostalo. S druge strane, odredba članka 307. stavak 5. ZJN 2016 osigurava da već odabrana ponuda, dakle nakon donošenja odluke o odabiru, bude važeća u trenutku sklapanja ugovora o javnoj nabavi, odnosno okvirnog sporazuma. U tom smislu, zakonodavac razlikuje i razdvaja trenutak donošenja odluke o odabiru i trenutak sklapanja ugovora o javnoj nabavi, pa nije riječ o strogo formalizmu, na koji upućuje naručitelj, već o dva različita momenta za koja je zakonodavac ocijenio obveznim raspolagati važećom ponudom.

Stoga, s obzirom na to da je valjanost ponude odabrane zajednice ponuditelja istekla 2. ožujka 2026., te da je naručitelj odluku o odabiru donio 3. ožujka 2026., a prije čega nije od odabrane zajednice ponuditelja zatražio produženje roka valjanosti ponude i jamstva za ozbiljnost ponude, to se žalbeni navod ocjenjuje osnovanim.

Nadalje, žalitelj ukazuje na povredu odredbi Pravilnika u tijeku postupka pregleda, ocjene i odabira ponude, radi kršenja načela transparentnosti te manjkavosti u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Žalitelj navodi da je zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda sastavljen protivno zakonskim i podzakonskim propisima, s obzirom da ne sadrži potpune podatke o tijeku postupka pregleda i ocjene ponuda, što je suprotno odredbi članka 28. stavka 1. točke 17. Pravilnika. U konkretnom slučaju, uvidom u točku 9. predmetnog zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, razvidno je da je naručitelj naveo kako je dana 3. veljače 2026. godine uputio zahtjeve za pojašnjenje ponuda gospodarskim subjektima Čazmatrans Promet d.o.o. i Autotransport d.d. Šibenik, a u točki 16. je tek naveo da se dana 16. veljače 2026. obratio zajednici odabranih ponuditelja Obrt Žele i Pražen d.o.o. sa zahtjevom za ažuriranje ili upotpunjavanje dokumentacije te da je zahtjevu udovoljeno, međutim bez konkretnog obrazloženja što je naručitelj na temelju tako dostavljene dokumentacije utvrdio i zaključio. Konkretno, naručitelj je od odabrane zajednice ponuditelja zahtijevao dostavu ažuriranih potvrda o ispunjavanju posebnih uvjeta za vozila kojima se prevoze djeca, preslike važećih prometnih dozvola za nominirana vozila te dodatna pojašnjenja u pogledu raspoloživosti tehničke opreme. Izostavljanje podataka na temelju kojih se utvrđuje je li odabrana zajednica ponuditelja ispunila kriterije propisane dokumentacijom o nabavi, odnosno podataka o dokazivanju tehničke i stručne sposobnosti odabrane zajednice ponuditelja ne predstavlja tek formalni propust prilikom sastavljanja zapisnika, već je riječ o ozbiljnom nedostatku koji cijeli postupak odabira lišava transparentnosti te time narušava vjerodostojnost samog postupka, a onda i zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda kao službene isprave, s obzirom da ne odražava stvarnu analizu radnji koje je naručitelj poduzeo tijekom pregleda i ocjene ponuda te zaključaka koje je na temelju tako poduzetih radnji donio. S obzirom na sve navedeno, a budući da zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda ne sadrži propisane podatke, ne može služiti kao valjana podloga za donošenje odluke o odabiru.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da zapisnik sadrži sve elemente propisane Pravilnikom. Navodi da, sukladno praksi Državne komisije, zapisnik ne mora sadržavati iscrpno obrazloženje svake pojedine radnje, već je dovoljno da su radnje i zaključci naručitelja provjerljivi iz dokumentacije postupka, što je u konkretnom slučaju ispunjeno. Svi dokumenti su javno objavljeni kroz priloge Zapisniku i iz njih se jasno

može vidjeti da je odabrana zajednica ponuditelja dostavila sve tražene dokumente te da je dokazala sve uvjete tehničke i stručne sposobnosti tražene o ovom predmetu nabave.

Postupajući prema žalbenom navodu, izvršen je uvid u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda. Pod točkom 9. Podaci o pojašnjenju ili upotpunjavanju informacija ili dokumentacije, za ponuditelja Čazmatrans promet d.o.o., navedeno je da je 3. veljače 2026. naručitelj poslao Zahtjev za pojašnjenje ponude vezano za okolnosti koje mogu upućivati na nedostatak tržišnog natjecanja između dva ponuditelja u istom postupku nabave. Ponuditelj Čazmatrans promet d.o.o. je odgovorio na Zahtjev u ostavljenom roku 9. veljače 2026. Dalje je navedeno, u odnosu na ponuditelja Autotransport d.d., da je 3. veljače 2026. naručitelj poslao Zahtjev za pojašnjenje ponude vezano za okolnosti koje mogu upućivati na nedostatak tržišnog natjecanja između dva ponuditelja u istom postupku nabave. Ponuditelj Autotransport d.d. je odgovorio na Zahtjev u ostavljenom roku 9. veljače 2026. Pod točkom 14. Podaci i rezultat provjere ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu, navedeno je da je 16. veljače 2026. od Zajednice ponuditelja: Žele, obrt za prijevoz putnika; Pražen putovanja d.o.o., koja je podnijela ekonomski najpovoljniju ponudu, zatražena dostava ažuriranih popratnih dokumenata. Traženi dokumenti dostavljeni su naručitelju u ostavljenom roku, dana 20. veljače 2026. Pod točkom 16. Podaci o početku i završetku pregleda i ocjene, popis priloga, naveden je popis priloga: Zahtjev i pojašnjenje ponude (Čazmatrans promet d.o.o.), Zahtjev i pojašnjenje ponude (Autotransport d.d.), Zahtjev i dostavljeni APD - Grupa 3 (Zajednica ponuditelja: Žele; Pražen), Zahtjev i dostavljeni APD - Grupa 4 (Zajednica ponuditelja: Žele; Pražen).

Potom, izvršen je uvid u dokument „Prilozi zapisniku“, te je utvrđeno da se isti sastoji od sljedećih dokumenata: Zahtjev naručitelja za dostavom ažuriranih popratnih dokumenata upućen odabranoj zajednici ponuditelja 16. veljače 2026., KLASA: UP/I 406-09/25-0002/0036, URBROJ: 2181/1-09/46-26-0047, uz koji su priloženi ažurirani popratni dokumenti koje je odabrana zajednica ponuditelja dostavila, Zahtjev naručitelja za pojašnjenje ponude upućen ponuditelju Autotransport d.d., Šibenik 3. veljače 2026., KLASA: UP/I 406-09/25-0002/0036, URBROJ: 2181/1-09/46-26-0031, uz koji je priložen odgovor ponuditelja s priložima, te Zahtjev naručitelja za pojašnjenje ponude upućen ponuditelju Čazmatrans Promet d.o.o., Čazma 3. veljače 2026., KLASA: UP/I 406-09/25-0002/0036, URBROJ: 2181/1-09/46-26-0030, uz koji je priložen odgovor ponuditelja s priložima.

Dakle, iz cjelokupne objavljene dokumentacije provedenog postupka javne nabave proizlazi da je naručitelj uz Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda objavio priloge koji se sadržajno odnose na priloge koje je pobrojao u samom zapisniku. Drugim riječima, naručitelj je objavio sadržajno cjelovite dokumente, konkretno upućene zahtjeve ponuditeljima i njihove zaprimljene odgovore, stoga je postupio u cijelosti sukladno odredbi članka 28. stavka 1. točke 17. Pravilnika te transparentnost postupka nije dovedena u pitanje, pa se žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Posljednjim žalbenim navodom žalitelj ukazuje na povredu odredbe članka 289. ZJN 2016 prilikom donošenja odluke o odabiru ponude, te navodi da je ponuda odabrane zajednice ponuditelja izuzetno niska, što ju čini nepravilnom sukladno odredbi članka 3. stavka 12. ZJN 2016. U konkretnom slučaju, odabrana zajednica ponuditelja dala je ponudu na iznos od 156.520,00 eura (bez PDV-a), odnosno s PDV-om u iznosu od ukupno 195.650,00 eura. Ponuda žalitelja koja je u postupku pregleda i ocjene ponuda ocjenjena kao drugorangirana iznosi 231.154,56 eura (bez PDV-a), odnosno 288.943,20 eura (s PDV-om), a ponuda društva Clissa d.o.o., koja je

ocjenjena kao trećerangirana, iznosi 235.872,00 eura (bez PDV-om), odnosno ukupno 294.840,00 eura (s PDV-om). Da su u konkretnom slučaju postojali nedvojbeni razlozi koji upućuju na potrebu, pa čak i zakonom propisanu obvezu pokretanja mehanizma provjere izuzetno niske cijene, u prvom redu proizlazi iz same vrijednosti odabrane ponude koja (bez PDV-a) iznosi 156.520,00 eura, dok su ponude žalitelja i trećerangiranog ponuditelja, u odnosu na ponudu odabrane zajednice ponuditelja dane u iznosu većem za gotovo 100.000,00 eura. Značajna razlika u cijeni odabrane ponude te drugo i trećerangirane ponude ponuditelja predstavlja primarni indikator za detaljno ispitivanje strukture ponuđene cijene i njezinih troškova, što je naručitelj u potpunosti zanemario te propustio učiniti. Naime, usporedbom stavaka 1. do 4. troškovnika, koje obuhvaćaju relacije istih ukupnih dnevnih udaljenosti od 18,0 kilometara, razvidno je kako za stavke 2., 3. i 4. odabrana zajednica ponuditelja nudi ujednačenu jediničnu cijenu od 60,00 eura po danu. Međutim, za stavku 1. (relacija Gospa od Dračina - Put Groblja - Škola), kojom se prevozi 15 učenika na ukupnoj dnevnoj udaljenosti također od 18,0 kilometara, odabrani ponuditelj nudi cijenu od svega 35,00 eura po danu. Nelogičnost ovakvog kalkuliranja posebno dolazi do izražaja kada se navedena stavka usporedi sa stavkom 3., koja se odnosi na doslovno istu relaciju (Gospa od Dračina - Put Groblja - Škola) i jednaku ukupnu dnevnu kilometražu (18,0 km), ali za manji broj djece (12 učenika), a za koju je odabrani ponuditelj istaknuo cijenu od 60,00 eura po danu. Dakle, za identičnu rutu i pređeni put, uz veći broj učenika, odabrani je ponuditelj ponudio cijenu koja je gotovo 50% niža u odnosu na ostale linije, što predstavlja eklatantan primjer „dumpinga“ i manipulacije troškovničkim stavkama. Dodatno, žalitelj smatra da naručitelj osobito nije smio zanemariti ove okolnosti, imajući u vidu već poznati „poslovni modus operandi“ nositelja zajednice ponuditelja - Obrta Žele, koji je u ranijim postupcima kod ovog istog naručitelja, i to za sličan predmet nabave, već nudio izrazito niske cijene ponude s isključivim ciljem osiguranja odabira njegove ponude, nakon čega nije izvršio preuzete ugovorne obveze, jer mu se posao financijski nije isplatio. Naime, kako je žalitelju poznato, okvirni sporazum sklopljen na 4 godine između naručitelja i Obrta Žele u okviru postupka javne nabave za prijevoz učenika OŠ Kneza Trpimira, Kaštel Gomilica, evidencijski broj EVV 16-2/22, je raskinut prije isteka razdoblja na koje je sklopljen. Naime, predmetni sporazum je raskinut zbog toga što Obrt Žele nije mogao izvršavati uslugu po cijenama koje je sam ponudio, a žalitelj o tome ima saznanja, jer je upravo taj raskid okvirnog sporazuma doveo do nove odluke o odabiru kojom je žalitelj odabran kao najpovoljniji ponuditelj. Žalitelj smatra da je u kontekstu ovih okolnosti, naručitelj trebao barem ispitati cijenu i troškovničke stavke ponude odabrane zajednice ponuditelja. Žalitelj ističe, da iako je ponudu dala zajednica ponuditelja, član zajednice Pražen d.o.o., prema podacima iz ponude, treba izvršavati tek 10% ugovora, dok je predviđeno da bi Obrt Žele izvršavao pretežiti dio ugovora o javnoj nabavi, odnosno čak 90%, kako je razvidno iz njihovog uveza ponude. Dakle, naručitelj je prilikom pregleda, ocjene i odabira ponuda kumulativno raspolagao s tri ključna indikatora da je ponuda odabrane zajednice ponuditelja izuzetno niska, i to kako slijedi: očiti nerazmjer u visini ponude odabrane zajednice ponuditelja u odnosu na ostale valjane ponude, očiti dokazi o nelogičnostima i manipulaciji jediničnim troškovničkim stavkama unutar samog troškovnika odabrane zajednice ponuditelja, te vlastitim neposrednim ranijim iskustvom s istim ponuditeljem koji zbog identičnog nudi cijena koje nisu tržišno opravdane nije bio u mogućnosti izvršavati preuzete ugovorne obveze. Imajući u vidu navedeno, a osobito načelo iz stavka 3. članka 4. ZJN 2016, žalitelj smatra da je naručitelj imao opravdane razloge barem posumnjati i provjeriti održivost ovako izuzetno niske ponude temeljem članka 289. ZJN 2016.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da odabrana zajednica ponuditelja trenutno obavlja uslugu prijevoza za učenike predmetne škole, uspješno i sukladno ugovoru, temeljem mišljenja Upravnog odjela za prosvjetu, koji je zadužen za izvršenje ugovora o prijevozu učenika za Osnovne škole kojima je osnivač Splitsko-dalmatinska županija. Navodi žalitelja predstavljaju subjektivnu procjenu temeljenu na drugačijem poslovnom modelu te je naručitelj analizom ponude utvrdio da ponuđeni iznos od 215,00 eura po danu pokriva troškove, goriva, održavanja i rada za vozilo do 21 mjesta na navedenim relacijama, uzimajući u obzir blizinu sjedišta ponuditelja kao i činjenicu da ponuditelj osobno obavlja prijevoz, sve sukladno podacima koji su naručitelju poznati iz prakse budući da, kako je već naglašeno, uspješno obavlja prijevoz u predmetnoj školi. Vezano uz navode žalitelja o ranijem raskidu ugovora odabranog ponuditelja, naručitelj navodi da su isti u potpunosti kontradiktorni i pravno irelevantni. Žalitelj je i sam u svojoj poslovnoj praksi raskinuo ugovor o javnoj nabavi, što ukazuje na to da su takve situacije u sektoru prijevoza učenika rezultat objektivnih tržišnih okolnosti, a ne dokaz nesposobnosti ili drugih motiva ponuditelja. Naručitelj napominje da su jamstva za uredno ispunjenje uredno naplaćena u slučaju raskida ugovora i kod žalitelja i kod odabranog ponuditelja, što je uvijek mogućnost obzirom na duže trajanje ugovora i okolnosti koje se mogu kroz duži period promijeniti. Dakle, da bi postojala obveza naručitelja u navedenom smislu, potrebna je prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska, što u konkretnom postupku javne nabave nije slučaj. Naručitelj je koristio svoje diskrecijsko pravo te je ocijenio temeljem dosadašnje prakse i izvršenja ranijih ugovora kod istog naručitelja da nije potrebno tražiti objašnjenje cijene od odabrane zajednice ponuditelja, te upućuje na mišljenje Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave iz rješenja, KLASA: UP/II-034-02/23-01/176, URBROJ: 354-02/4-23-05.

S obzirom na sporno pitanje među strankama, je li naručitelj u opisanim okolnostima bio dužan od odabrane zajednice ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponuđene cijene, potrebno je primijeniti odredbu članka 289. stavci 1.-4., članka 301. stavci 1. i 2. te članka 403. ZJN 2016., nakon čega je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim, uz obrazloženje kako slijedi.

Naručitelj u odgovoru na žalbu argumentira okolnosti i činjenice zbog kojih smatra da ponuda odabrane zajednice ponuditelja nije neuobičajeno niska, stoga nije tražio pojašnjenje ponuđene cijene. Tako navodi da je u obzir uzeo poslovni model odabrane zajednice ponuditelja, okolnost da ponuđena dnevna cijena pokriva troškove goriva, održavanja i rada za vozilo do 21 mjesta za navedenim relacijama, uzimajući u obzir blizinu sjedišta ponuditelja kao i činjenicu da ponuditelj osobno obavlja prijevoz, sve sukladno podacima koji su naručitelju poznati iz prakse budući da odabrana zajednica ponuditelja već uspješno obavlja prijevoz u predmetnoj školi. S druge strane, žalitelj iznosi svoj stav o načinu formiranja troškovničkih stavki ponude odabrane zajednice ponuditelja, međutim ne navodi činjenice niti predlaže ili dostavlja dokaze u prilog tim navodima, a iz kojih bi se moglo sa sigurnošću potvrditi da je ponuđena cijena izuzetno niska, na način da dovodi u pitanje uspješnost izvršenja ugovora, odnosno iz kojih bi trebala proizaći opravdana objektivna sumnja naručitelja u mogućnost izvršenja ugovora prema ponuđenim cijenama. Naime, naručitelj u svakom konkretnom slučaju procjenjuje je li ukupna cijena ponude ili nekih stavaka troškovnika izuzetno niska, pa je u slučaju ocjene da ponuđene cijene dovode u pitanje održivost ugovora, dužan tražiti pojašnjenje takvih cijena. Isto tako, naručitelj uvijek može, ukoliko smatra da za to postoji opravdana potreba, tražiti od ponuditelja pojašnjenje ponuđenih cijena. Međutim, u opisanim okolnostima, stav je ovog tijela da žalitelj u žalbenom postupku nije doveo u sumnju ocjenu naručitelja da cijena ponude odabrane

zajednice ponuditelja nije izuzetno niska, na način da bi upućivala na obvezu naručitelja za provjerom iste. Drugim riječima, žalitelj nije dokazao da cijena ponude kako je ona iskazana u ponudi odabrane zajednice ponuditelja ozbiljno dovodi u pitanje mogućnost urednog izvršenja ugovora o javnoj nabavi, te nije učinio vjerojatnim postojanje okolnosti pod kojima je naručitelj morao postupiti prema odredbi članka 289. stavak 1. ZJN 2016.

Slijedom svega navedenog, žalbeni navod ocijenjen je 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 4. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 6.147,74 eura, i to 1.150,24 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka te 3.998,00 eura na ime troškova odvjetničkog zastupanja, uz 999,50 eura PDV-a.

Odredba članka 431. stavak 2. ZJN 2016. propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavak 3. tog članka propisuje da je stranka, na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. S obzirom na to da je žalbeni zahtjev kojim je traženo poništenje odluke o odabiru osnovan, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka, no ne u zatraženom iznosu.

Žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.150,24 eura, koji iznos je pravilnom primjenom odredbe članka 430.a stavka 1. točke 2. u vezi s stavkom 4. tog članka ZJN 2016 prethodno uplatio na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Nadalje, u Tbr. 24. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23) propisano je da za sastavljanje žalbe odvjetniku pripada nagrada po Tbr.22. uvećana za 25 %, odnosno nagrada od 50 bodova. U Tbr. 54. propisano je da vrijednost boda iznosi 2,00 eura. Stoga, žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 125,00 eura sukladno Tbr.24 u vezi s Tbr. 22. točka 1. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi za rad odvjetnika te pripadajućeg poreza na dodanu vrijednost u iznosu od 25 % (31,25 eura), što ukupno iznosi 156,25 eura.

Dakle, osnovan je zahtjev žalitelja za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.306,49 eura, dok se u preostalom iznosu od 4.841,25 eura zahtjev žalitelja odbija kao neosnovan.

S obzirom na navedeno, a na temelju ovlaštenja iz članka 425. stavka 1. točke 6. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016 obavezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog 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.

PREDSJEDNICA

Maja Kuhar