



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/159

URBROJ: 354-02/8-26-4

Zagreb, 15. travnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, Zagreb, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice te Sanje Badrov Ranić i Gordana Klišanića, članova, postupajući povodom žalbe žalitelja Meritum inženjering d.o.o., Split, OIB: 77837920878, izjavljenoj u odnosu na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002462, predmet nabave: usluga stručnog nadzora radova na gradnji zgrade C smještajnog objekta-Sportski centar Vučevica, 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 u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se točka 3.2.5. Trajanje ugovora, Dijela I - Opći podaci o postupku nabave, dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0002462, predmet nabave: usluga stručnog nadzora radova na gradnji zgrade C smještajnog objekta-Sportski centar Vučevica, naručitelja Splitsko-dalmatinska županija, Split.
2. Nalaže se naručitelju Splitsko-dalmatinska županija, Split, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju Meritum inženjering d.o.o., Split, troškove žalbenog postupka, u iznosu od 1.320,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Splitsko-dalmatinska županija, Split objavio je 10. ožujka 2026. godine 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: 2026/S F02-0002462, predmet nabave: usluga stručnog nadzora radova na gradnji zgrade C smještajnog objekta-Sportski centar Vučevica.

Na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu žalbu je 19. ožujka 2026. godine Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave izjavio žalitelj Meritum inženjering d.o.o., Split. Žalitelj osporava zakonitost dijela dokumentacije o nabavi, predlaže da se poništi

dokumentacija o nabavi te da mu se naknade troškovi nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku.

U odgovoru na žalbu naručitelj ističe da je dokumentaciju u nabavi u cijelosti izradio u skladu s odredbama ZJN 2016, da su žalbeni navodi neosnovani te predlaže žalbu odbiti.

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi te ostalih dostavljenih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da pregledom sveukupne objavljene dokumentacije o nabavi ne može dostaviti iznos cijene ponude bez preuzimanje neuobičajenih rizika te smatra da je dokumentacija o nabavi neprecizna i nejasna.

Naime, ističe da naručitelj dokumentacijom o nabavi procjenjuje vrijednost predmeta nabave, ali propisuje da u slučaju produženja roka pružanja predmetne usluge, i to do kojega bi došlo bez krivnje izvršitelja, dodatne i nepredviđene iznose naručitelj ne bi platio.

Ukazuje da je zbog nedefiniranosti roka izvršenja usluge, odnosno navođenja neodređenog roka izvršenja, dva puta postavio pitanje naručitelju, i to u cilju pojašnjenja problema eventualnog produženja roka izvršenja usluga, jer je velika vjerojatnost da će kod izvođenja radova doći do produženja rokova što je razvidno iz dugogodišnje prakse. Smatra da objavljenim odgovorima naručitelj nije pojasnio nejasnoće već da je potvrdio da se sklapa ugovor na neodređeno vrijeme, odnosno sve dok postoji potreba za predmetom nabave. Žalitelj pojašnjava da se produženjem radova stvaraju i dodatne obveze subjektu koji će pružati uslugu nadzora, a koliko će biti eventualnih dodatnih i nepredviđenih radova na gradilištu, to u ovoj fazi nitko ne zna. No, žalitelj ukazuje da svatko zna da produženje roka pružanja usluge proizvodi i dodatne troškove.

Nadalje žalitelj smatra da je zbog neobjavljivanja podataka o radovima i vrijednosti radova u opisu predmeta nabave, svaki zainteresirani gospodarski subjekt zaknut za osnovne informacije.

Također ističe da prijedlog ugovora nije objavljen kao sastavni dio dokumentacije o nabavi, pa da je i to razlog nejasnoće i nedefiniranosti sveukupne dokumentacije o nabavi. Žalitelj smatra da zaključivanjem ugovora na neodređeno vrijeme nitko nije u mogućnosti iskazati cijenu bez preuzimanja neuobičajenih rizika te predlaže poništiti dokumentaciju o nabavi zbog nejasnoće, dvojbenosti, zahtjeva za sklapanjem ugovora na neodređeno vrijeme, zahtjeva da ponuditelji preuzmu neuobičajeni rizik te je mišljenja da naručitelj treba uskladiti dokumentaciju o nabavi s odredbama članka 200. ZJN 2016.

Naručitelj u odgovoru na žalbu uvodno upućuje na sadržaj pitanja koja mu je postavio žalitelj nakon objave dokumentacije o nabavi i svoje odgovore, koje u cijelosti citira. Potom ističe da mora odgovorno planirati utrošak javnih sredstava te je isto nastojao učiniti kroz procijenjenu vrijednost usluga (115.000,00 eura). Naručitelj smatra da je procijenjena vrijednost sasvim dovoljan okvir za kompletno izvršenje tražene usluge, a koja uključuje dodatne radove (nepredviđene i naknadne) do kojih može doći te koje će nadzorni inženjer komunicirati s izvođačem i naručiteljem te iste odobriti ili naložiti sukladno zakonskim obvezama i pravilima struke.

Potom naručitelj ukazuje da se posljednjih godina naručitelji u provođenju postupaka javne nabave usluga nadzora gradnje suočavaju s postupkom "dampinga", praksi prodaje robe ili usluge na tržištu po umjetno sniženim cijenama odnosno po cijenama koje su znatno niže od proizvodnih troškova ili tržišne cijene (često ispod cijene koštanja) kako bi se eliminirala konkurencija, stekao monopol i osvojilo novo tržište. Dok zadnjih godina cijene radova rastu iz mjeseca u mjesec, pružatelji usluga nadzora dampiraju cijene svojih usluga do granica izuzetno niskih cijena ponuda. Ističe da im prakse Državne komisije i odredbe ZJN 2016 to dopuštaju, međutim, naručitelj postavlja pitanje koja je svrha takvog postupanja pružatelja usluga (projektant, stručni nadzor, projektantski nadzor, koordinator zaštite na radu, voditelj projekta). Naručitelj uzima u obzir tržišnu borbu, probijanje mladih firmi i opstanak dugogodišnjih gospodarskih subjekata na tržištu, ali ukazuje da su se pritom (pri prethodno navedenoj praksi dampiranja) sve usluge srozale. Naime, za znatno manje novca nude se lošije usluge, vrlo malog opsega/obima i upitne kvalitete te sve skupa u konačnici dovodi do produljenja rokova i do povećanja svih troškova projekata. Smatra da bi cilj tržišta i javne nabave trebala biti borba za kvalitetniju i učinkovitiju uslugu, a ne svođenje na to tko bolje pregovara nakon što potpiše ugovor.

U odnosu na navode iz žalbe, naručitelj ističe da je u dokumentaciji o nabavi i dodatnim pojašnjenjima jasno i precizno naveo uvjete za izvršenje usluge, a koji su dostupni svim ponuditeljima putem EOJN RH. Naručitelj smatra da nema nejasnoća u opisu predmeta nabave, danim podacima o predmetu nabave te obvezama koje usluga stručnog nadzora uključuje, posebno s obzirom na zakonske propise. U konačnici, cilj naručitelja je izgradnja građevine komada jedan te kompletna usluga nadzora pri izvršenju tog cilja. Ukazuje da je dužnost naručitelja svrsishodno, racionalno i opravdano upravljati javnim novcem te za primjeren iznos dobiti adekvatnu uslugu. Cilj ovog predmeta nabave je kompletni stručni nadzor svih radova potrebnih za izgradnju građevine komada jedan, konkretno zgrade C. Pojašnjava da je zakonska obveza vršenje stručnog nadzora kompletnih radova gradnje pri čemu se nadzire građenje u odnosu na usklađenost građenja s građevinskom dozvolom i glavnim projektom. Kod nekih drugih postupaka (npr. nabava radova), čak i ako postoje nedoumice i nepredviđenosti, naručitelj je mišljenja da ih kod stručnog nadzora pritom nema, jer je isto definirano zakonskim propisima te smatra da ne može biti riječi o "preuzimanju neuobičajenih rizika" pri vršenju usluge nadzora.

Naručitelj nadalje ističe da je žalitelj mogao ponuditi iznos cijene ponude sukladno svim raspoloživim informacijama dostupnim putem EOJN RH. Naime, naručitelj nigdje ne spominje niti prejudicira krivnju izvršitelja usluge nadzora za produljenja već kroz odgovor upućuje ponuditelje da u cijenu ponude uključe sve obveze i poslove stručnog nadzora potrebne za kompletno izvršenje usluge, uključujući sudjelovanje na tehničkom pregledu i primopredaji kako je definirano u tehničkim specifikacijama te da manjak/višk radova ili dodatni radovi izvođača radova, koji su izvedeni u ugovorenim rokovima (uključujući i produljene rokove), ne utječu na ukupnu cijenu ugovorenih usluga.

Ukazuje da je u tehničkim specifikacijama navedeno da predmetni nadzor, između ostalog, uključuje i analiziranje jedinične cijene naknadnih i nepredviđenih radova, praćenje i kontroliranje ugovorenih rokova u odnosu na dinamički plan, analiziranje uzroka eventualnih zakašnjenja te predlaganje mjera radi savladavanja razloga za kašnjenja i dovođenja tijeka radova u sklad s dinamičkim planom, suradnju s projektantom kod rješavanja pojedinih tehničkih pitanja, te tumačenja eventualnih nejasnoća u projektu, predlaganje eventualno potrebne izmjene u projektnoj dokumentaciji, predlaganje naknadnih i/ili nepredviđenih radova, kontroliranje i potvrđivanje opravdanosti izvođenja eventualnih nepredviđenih radova itd. Nadalje, ukazuje da je u dokumentaciji o nabavi u dijelu "Trajanje ugovora" navedeno trajanje ugovora od 15 mjeseci te da aktivno pružanje usluge počinje od dana uvođenja izvođača radova u posao. Također je navedeno da se izvršitelj obvezuje uslugu obavljati

prema ugovorenim rokovima između naručitelja i izvođača radova nad kojima se vrši usluga. Krajnji datum završetka pružanja usluga je indikativan, jer je sukladan dinamičkom planu izvođenja radova iz Ugovora o građenju i ovisi o izvođaču radova, ali se očekuje od odabranog ponuditelja/izvršitelja da usluge izvrši u cijelosti, bez obzira na gore naveden indikativan datum završetka izvršenja usluge, odnosno Ugovora.

Naručitelj je mišljenja da je gornji zahtjev uobičajen kod vršenja usluga nadzora nad radovima gradnje, budući da nadzor uvijek treba pratiti radove gradnje i bez gradnje nadzor nema svrhu. Naručitelj se nada i očekuje kako će se radovi izvesti u planiranim rokovima te u ovoj fazi nije u mogućnosti predvidjeti okolnosti koje bi mogle dovesti do eventualnog produljenja roka. Naručitelj se također pouzdaje da će nadzor uslugu izvršavati s pažnjom dobrog stručnjaka koji se mora potruditi da izvođač u predviđenim rokovima izvede sve ugovorene radove. Ističe da je u dodatnom pojašnjenju putem instituta odgovora naglašeno da je cijenu potrebno dati za kompletnu uslugu stručnog nadzora nad gradnjom zgrade do okončanja radova u predviđenim rokovima i uključujući eventualno moguće produljenje. Dakle, naručitelj je mišljenja da rok nije neodređen niti da naručitelj sklapa ugovor na neodređeno vrijeme kako to tumači žalitelj. Naime, predviđeni rok trajanja ugovora je 15 mjeseci, a naručitelj je pojasnio da se u cijenu za kompletnu uslugu nadzora u predviđenim rokovima uključi i moguće produljenje. Smatra da to produljenje ponuditelji mogu iskustveno procijeniti i ukalkulirati eventualni trošak u ponudu. Naručitelj napominje da je procijenjena vrijednost usluge realan i dovoljan iznos za kompletno i kvalitetno izvršenje usluge.

Ističe da iako su rjeđi slučajevi da se radovi i usluge izvrše prije ugovorenih termina, u takvim slučajevima nema prakse smanjenja ugovorenih cijena odnosno cijena također ostaje nepromijenjena, pri čemu nema žalbi zbog takvih postupanja. Isto tako smatra da manje radnje u količinama troškovnika izvođača nemaju utjecaj na smanjenje ugovorene cijene usluga nadzora.

Ukazuje da je žalitelj predložio, kroz upit za pojašnjenjem odredaba dokumentacije o nabavi, da se, ukoliko dođe do produljenja ugovora o radovima s izvođačem, u izvršiteljev ugovor uglavi i klauzula o plaćanju usluge u produljenom roku za svaki dan produljenja radova. Naručitelj ističe da takav prijedlog nije prihvaćen niti da je takvo postupanje bilo planirano dokumentacijom o nabavi ovog postupka, upravo iz razloga što je naručitelj zaključio da ga takvi uvjeti dovode do po njega nepovoljnih dodatnih financijskih opterećenja. Također, naručitelj napominje da prisustvo nadzornog inženjera na gradilištu nije svakodnevno niti zakon niti pravilnik propisuju učestalost dolazaka na gradilište, odnosno da učestalost ovisi o složenosti projekta, ali i o profesionalnosti i odgovornosti stručnjaka koji izvršava uslugu. Tumači da predmet ovog postupka javne nabave nije prisutnost nadzornog inženjera na gradilištu u određenom vremenu periodu, već točno određene aktivnosti nadzora, koje su neposredno vezane za aktivnosti izvođača građevinskih radova te se usluga ne plaća ni po danu rada izvođača, ni po nazočnosti nadzornog inženjera na gradilištu, već po izvršenom poslu.

Naručitelj ističe da je informacija o predmetnom postupku javne nabave radova navedena u dokumentaciji o nabavi ovog predmetnog postupka, i to u Tehničkoj specifikaciji, gdje se nalaze poveznice na postupak javne nabave radova gradnje te na projektno-tehničku dokumentaciju.

Nadalje, naručitelj ističe da sukladno članku 2. stavku 2. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17, 75/20 i 92/25), dokumentacija o nabavi može sadržavati prijedlog ugovora, no da on nije obavezan dio dokumentacije o nabavi.

Konačno, naručitelj ističe da je uvidom u vlastite postupke usluga stručnog nadzora gradnje utvrdio da dostavljene ponude za usluge budu i do 75% niže od procijenjenih vrijednosti. Ističe da i sam žalitelj, kao jedan od ponuditelja, koristi istu praksu te daje ponude

50-70% niže od procijenjenih vrijednosti. S obzirom na prethodno navedene činjenice, naručitelj smatra da za cijenu koja se ostvari putem javne nabave ne dobije adekvatnu uslugu koja je bila cilj postupka javne nabave. Nasuprot tome, u toku provođenja usluge razno raznim do ugovaranjem pokušava se kompenzirati izuzetno niska cijena usluga u odnosu na procijenjene vrijednosti nabave. Naručitelj zaključuje da sve skupa dovodi u pitanje svrhovitost i učinkovitost postupaka javne nabave te da se usluga svodi na cjenkanje i pregovaranje s odabranim ekonomski najpovoljnijim ponuditeljem za cijelo vrijeme provođenja ugovora. Naručitelj naglašava da želi zaštititi svoje interese propisujući uvjete i zahtjeve kako bi uistinu odabrani ponuditelj bio i ekonomski najpovoljniji te kako bi se ugovoreni posao izvršio kvalitetno i u skladu s pravilima struke.

Kod ocjene žalbenog navoda uvodno valja citirati pitanja zainteresiranog gospodarskog subjekta koji je nakon objave dokumentacije o nabavi tražio njenu izmjenu, odnosno naručitelju uputio zahtjeve za dodatnim informacijama ili objašnjenjima, kao i naručiteljeve odgovore.

Prvo pitanje je glasilo: „U dokumentaciji o nabavi objavljenoj u EOJN RH nedostaju nacrti Ugovora iz kojeg bi bili vidljivi uvjeti Ugovora. U ZJN 2016 članku 3. propisano je između ostalog: dokumentacija o nabavi je bilo koji dokument koji je izradio naručitelj ili na koji naručitelj upućuje. Nadalje, upućuje se na članak 200. ZJN 2016. Stoga molimo da priložite nacрте ugovora ili odgovarajuće dokumente iz kojih bi bili vidljivi elementi/uvjeti Ugovora kako bi gospodarski subjekt mogao izračunati cijenu bez preuzimanja neuobičajenih rizika. Naime, iz dokumentacije o nabavi nije vidljivo na koji način će se produžiti ugovor s izvršiteljem usluga nadzora ako naručitelj sklopi sa izvođačem dodatak Ugovoru za izvođenje radova kojim se produžava rok izvođenja radova iz razloga za koji nije odgovoran izvršitelj usluga nadzora.“.

Naručitelj je odgovorio sljedeće: „Budući da stručni nadzor podrazumijeva kompletan nadzor radova od početka do konačnog završetka gradnje, produljenjem roka izvođenja radova automatski će se produljiti i rok izvršenja usluge stručnog nadzora predmetnih radova do okončanja radova. Stoga se upućuju ponuditelji da u cijenu ponude uključe sve obveze i poslove stručnog nadzora potrebne za kompletno izvršenje usluge, uključujući sudjelovanje na tehničkom pregledu i primopredaji kako je definirano u Tehničkim specifikacijama. Manjak/višk radova ili dodatni radovi izvođača radova, koji su izvedeni u ugovorenim rokovima (uključujući i produljene rokove), ne utječu na ukupnu cijenu ugovorenih usluga. Naručitelj je u Dijelu I - Opći podaci o postupku nabave, točka 3.2.5. Trajanje ugovora definirao: "Rok izvršenja usluga završava nakon ovjere Okončane situacije Izvođaču radova od strane Nadzornog inženjera te uspješno obavljenog Tehničkog pregleda građevine. Izvršitelj je suglasan i u obvezi prilagoditi se s izvršenjem usluge stvarnim rokovima početka i završetka realizacije projekta tj. Izvršitelj se obvezuje uslugu obavljati prema ugovorenim rokovima između Naručitelja i Izvođača radova nad kojima se vrši usluga.". Naručitelj je u Dijelu II – Upute za ponuditelje, točka 4.7. Rok, način i uvjeti plaćanja definirao: "Ponuditelj će biti plaćen za izvršene usluge na način da se izvršene usluge obračunavaju proporcionalno vrijednosti izvedenih i ovjerenih radova Izvođača.". Sukladno članku 2. stavku 2. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, dokumentacija o nabavi može sadržavati prijedlog ugovora, no on nije obavezan dio dokumentacije o nabavi.“.

Naručitelj je potom zaprimio drugo pitanje zainteresiranog gospodarskog subjekta, koje glasi: „Odgovor naručitelja je u suprotnosti sa ZJN 2016, člankom 200., jer slijedom pojašnjena naručitelja gospodarskim subjektima se ne omogućava izračun cijene i podnošenje ponude bez preuzimanja neuobičajenih rizika, jer niti jedan gospodarski subjekt ne može izraditi izračun cijena za traženu uslugu za nepoznati rok vršenja usluge kao što

sugerira naručitelj u svom odgovoru na upit gospodarskog subjekta, slijedom istog i podnošenje usporedivih ponuda od strane gospodarskog subjekta. Napominjem da je isti naručitelj predmetnu problematiku produženja ugovora s izvršiocem usluge u slučaju kada produži ugovor s Izvođačem u prethodnim nadmetanjima riješio na način: „Ako naručitelj sklopi s izvođačem dodatak ugovoru za izvođenje radova kojim se produžava rok izvođenja radova zbog razloga za koje nije odgovoran izvršitelj usluge, produžiti će se rok vršenja usluge nadzora i koordinatora II zaštite na radu i promijeniti će se ukupno ugovorena cijena usluge sukladno broju kalendarskih dana za koje je rok izvođenja radova produžen, odnosno za koji se produžava vršenje usluge nadzora i koordinatora II zaštite na radu. Ukupna cijena vršenja usluge nadzora nad radovima u produženom roku izvođenja istih izračunat će se na slijedeći način: izračunata vrijednost po danu (ugovorena vrijednost podijeljena sa rokom trajanja osnovnog ugovora u danima) usluge pomnožit će se s brojem dana za koji je produžen rok vršenja usluge nadzora i koordinatora zaštite na radu.“. Stoga molimo da isto primijenite i u ovom nadmetanju.“.

Naručitelj je odgovorio sljedeće: „Naručitelj je temeljem procjene projektanta naveo predviđeni rok izvršenja radova te se nada kako će se isti ispoštovati. Usluga nadzora odnosi se na kompletan nadzor izgradnje zgrade te ponuditelji nemaju iste niti neuobičajene rizike kao što ih ima Izvođač. Kako je definirano u Tehničkim specifikacijama dužnost je stručnog nadzora praćenje i kontroliranje ugovorenih rokova u odnosu na dinamički plan, analiziranje uzroka eventualnih zakašnjenja te predlaganje mjera radi savladavanja razloga zakašnjenja i dovođenja tijeka radova u sklad s dinamičkim planom'. Stoga bi svaka implikacija plaćanja stručnom nadzoru produljenja roka izvođenja radova dovela u nesuglasje i činila upitnim njegove obveze, s obzirom na dosadašnja iskustva naručitelja. Cijenu je potrebno dati za kompletnu uslugu stručnog nadzora na gradnjom zgrade do okončanja radova u predviđenim rokovima i uključujući eventualno moguće produljenje. Ne prihvaća se prijedlog da se odredbe iz nekih prethodnih postupaka javne nabave primjene i na ovaj postupak budući da je ovo novi i zaseban postupak s novim uvjetima i odredbama na koje ponuditelji pristaju podnošenjem ponude. Sukladno odredbama ZJN 2016 ponuda je izjava volje ponuditelja u pisanom obliku da će isporučiti robu, pružiti usluge ili izvesti radove u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi, a naručitelj je obavezan primjenjivati odredbe Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu i ekonomično i svrhovito trošenje javnih sredstava. Svako drugo postupanje naručitelja dovelo bi do nepoštivanja prethodnih zakonskih odredbi.“.

Nadalje je potrebno uputiti na odredbe dokumentacije o nabavi koje su u vezu sa žalbenim navodom.

U Dijelu I - Opći podaci o postupku nabave, točki 3.2.5. Trajanje ugovora, propisano je sljedeće: „Trajanje ugovora je 15 mjeseci. Početak ugovora je od uvođenja u posao. Početak ugovora je po potpisu Ugovora i uvođenjem Izvođača u posao. Ugovorni odnos započinje nakon što ugovor potpiše posljednja ugovorna strana. Aktivno pružanje usluge počinje od dana uvođenja Izvođača radova u posao što se evidentira u Građevinskom dnevniku. Rok izvršenja usluga završava nakon ovjere Okončane situacije Izvođaču radova od strane Nadzornog inženjera te uspješno obavljenog Tehničkog pregleda građevine. Izvršitelj je suglasan i u obvezi prilagoditi se s izvršenjem usluge stvarnim rokovima početka i završetka realizacije projekta tj. Izvršitelj se obvezuje uslugu obavljati prema ugovorenim rokovima između Naručitelja i Izvođača radova nad kojima se vrši usluga. Krajnji datum završetka pružanja usluga je indikativan, jer je sukladan Dinamičkom planu izvođenja radova iz Ugovora o građenju i ovisi o Izvođaču radova, ali se očekuje od odabranog ponuditelja/Izvršitelja da usluge izvrši u cijelosti, bez obzira na gore naveden indikativan datum završetka izvršenja usluge, odnosno Ugovora.“.

U Dijelu II – Upute za ponuditelje, točki 3.2. Način određivanja cijene ponude, propisano je sljedeće: "Cijena ponude piše se brojkama u apsolutnom iznosu. Ponuditelji su dužni ponuditi, tj. upisati jediničnu cijenu i ukupnu cijenu za svaku stavku troškovnika, na način kako je to određeno u troškovniku te cijenu ponude bez PDV-a i cijenu ponude s PDV-om, a iznos PDV-a se izračunava zasebno. Cijenu ponude čini zbroj svih stavki bez poreza na dodanu vrijednost u kojoj moraju biti uračunati svi troškovi, popusti, opći rizici, obveze i odgovornosti koje su određene ovom dokumentacijom o nabavi. Jedinična cijena definirana je kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi."

Nadalje, u Tehničkoj specifikaciji, sastavnom dijelu dokumentacije o nabavi, propisano je između ostalog sljedeće: „Predmet ovog postupka nabave su usluge stručnog nadzora tijekom izvođenja radova koje obuhvaćaju: usluge Glavnog nadzornog inženjera, usluge nadzornog inženjera za građevinske radove, usluge nadzornog inženjera za obrtničke radove i opremanje, usluge nadzornog inženjera za geotehničke radove, usluge nadzornog inženjera za strojarske radove, usluge nadzornog inženjera za elektrotehničke radove.

Na temelju odredbi članka 2. Pravilnika o načinu provedbe stručnog nadzora građenja, obrascu, uvjetima i načinu vođenja građevinskog dnevnika te o sadržaju završnog izvješća nadzornog inženjera (Narodne novine, broj 131/21 i 68/22), u provedbi stručnog nadzora građenja, nadzorni inženjer nadzire građenje u odnosu na usklađenost građenja s građevinskom dozvolom i glavnim projektom. Stručni nadzor građenja, provodi se, sukladno odredbama članka 53. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje (Narodne novine, broj 78/15, 118/18 i 110/19).

Cjelokupni troškovnik radova te opis samih radova i tehnička dokumentacija, koji su predmet ovog stručnog nadzora, zainteresirani gospodarski subjekti mogu preuzeti u EOJN RH, broj objave 2026/S F02-0001426 od 16. veljače 2026., naziv "Radovi na gradnji Zgrade C, smještajni objekt - Sportski centar Vučevica" (slijedi poveznica na mrežne stranice).

Projektno-tehnička dokumentacija dostupna je na sljedećem linku (slijedi poveznica na mrežne stranice).

Predmetni nadzor radova uključuje, između ostalog: sudjelovanje kod uvođenja u posao Izvođača radova. O uvođenju Izvođača radova u posao sastavlja Zapisnik, praćenje i kontroliranje ugovorenih rokova u odnosu na dinamički plan, analiziranje uzroka eventualnih zakašnjenja te predlaganje mjera radi savladavanja razloga zakašnjenja i dovođenja tjeka radova u sklad s dinamičkim planom, analiziranje jedinične cijene naknadnih i nepredviđenih radova, po dovršetku građenja dostavljanje naručitelju dokumentacije potrebne za tehnički pregled, te sudjelovanje u tehničkom pregledu, sudjelovanje u izradi okončanog obračuna, sudjelovanje u primopredaji građevine - radova naručitelju."

Člankom 200. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, dok je stavkom 2. toga članka propisano da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Među strankama žalbenog postupka nije sporno da je naručitelj u dokumentaciji o nabavi odredio trajanje ugovora o usluzi stručnog nadzora u trajanju od 15 mjeseci, pri čemu je istodobno propisao da se izvršitelj obvezuje uslugu pružati do stvarnog završetka radova, odnosno do ovjere okončane situacije i tehničkog pregleda građevine. Također proizlazi da je krajnji rok završetka usluge označen kao indikativan te izričito vezan uz dinamiku izvođenja radova, uključujući i moguće produljenje rokova izvođenja, pri čemu naručitelj u svojim odgovorima na upite zainteresiranog gospodarskog subjekta u fazi nakon objave dokumentacije o nabavi i u odgovoru na žalbu dodatno pojašnjava da se od ponuditelja

očekuje da u cijenu ponude uključe i eventualno moguće produljenje trajanja usluge, bez prava na dodatnu naknadu.

U takvim okolnostima, iako je formalno određen okvirni rok trajanja ugovora, daljnjom odredbom dokumentacije o nabavi u kojoj naručitelj navodi da je „Krajnji datum završetka pružanja usluga indikativan, jer je sukladan Dinamičkom planu izvođenja radova iz Ugovora o građenju i ovisi o Izvođaču radova, ali se očekuje od odabranog ponuditelja/Izvršitelja da usluge izvrši u cijelosti, *bez obzira na gore naveden indikativan datum završetka izvršenja usluge, odnosno Ugovora, pri čemu se dodatno u pojašnjenjima na upit zainteresiranog gospodarskog subjekta navodi da „se od ponuditelja očekuje da u cijenu ponude uključe i eventualno moguće produljenje trajanja usluge, bez prava na dodatnu naknadu“*. Obzirom na navedeno, Državna komisija ocjenjuje da je u konkretnom slučaju stvarno trajanje ugovora o pružanju usluge stručnog nadzora neizvjesno, i objektivno neodredivo s obzirom na to da ovisi o okolnostima izvođenja radova koje nisu pod kontrolom izvršitelja usluge nadzora, niti su u trenutku davanja ponude prema ocjeni ovog tijela predvidive u dovoljnoj mjeri da bi omogućile izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika. Ovo je tijelo pritom uzelo u obzir i okolnost da je naručitelj izričito isključio mogućnost dodatnog plaćanja usluge nadzora u slučaju produljenja roka izvođenja radova, neovisno o razlozima takvog produljenja, već je sav rizik trajanja usluge koja je predmetom ovog postupka javne nabave prebacio na ponuditelje, obvezujući ih da iste unaprijed uključe u cijenu ponude.

Žalbeno tijelo prihvaća argumentaciju žalitelja prema kojoj je usluga stručnog nadzora po svojoj prirodi usluga vezana uz utrošak vremena stručnih osoba te prateće troškove, slijedom čega je trajanje pružanja usluge jedan od ključnih elemenata za formiranje cijene. Žalitelj ističe da je uobičajena praksa u struci, osobito kod složenijih projekata, ugovaranje takvih usluga prema jedinici vremena (npr. po dodatnom danu pružanja usluge ili na način inženjer-mjesec), uz mogućnost odgovarajućeg financijskog prilagođavanja u slučaju produljenja trajanja izvođenja radova, čime se automatski produljuje i pružanje usluge stručnog nadzora u odnosu na ugovoreno trajanje ugovora.

Nasuprot tome, model koji je u konkretnom slučaju primijenio naručitelj, a koji trajanje ugovora, odnosno pružanje usluge na koju se predajom ponude obvezuje ponuditelj, odnosno vremenski angažman stručnjaka na strani ponuditelja čini vremenski potpuno neodredivim i svojim trajanjem ovisnim o okolnostima na koje ponuditelj nema, uvodi znatan rizik za ponuditelje na koji oni ne mogu utjecati niti ga mogu pouzdano procijeniti u trenutku izrade ponude. Naime, niz čimbenika koji utječu na trajanje radova (poput odabira izvođača, njegove organizacijske i financijske sposobnosti, broja paralelnih projekata, kao i nepredviđenih okolnosti tijekom građenja) nije poznat niti predvidiv u fazi nadmetanja.

Slijedom navedenog, Državna komisija ocjenjuje da takvo prebacivanje rizika trajanja ugovora na ponuditelje dovodi do situacije u kojoj gospodarski subjekti nisu u mogućnosti izraditi usporedive i ekonomski utemeljene ponude bez preuzimanja neuobičajenih rizika, što je protivno odredbi članka 200. ZJN 2016, prema kojoj dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna i nedvosmislena te omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Nadalje, žalbeno tijelo ne može prihvatiti navode naručitelja da ponuditelji mogu iskustveno procijeniti eventualno trajanje produljenja i isti trošak uključiti u cijenu ponude, budući da takva procjena, s obzirom na sve prethodno navedene neizvjesnosti, nužno ostaje u domeni nagađanja, a ne objektivno utemeljene ekonomske kalkulacije.

Dodatno, u odnosu na navod žalitelja kojim ukazuje na neobjavljivanje prijedloga ugovora kao sastavnog dijela dokumentacije o nabavi, žalbeno tijelo prihvaća stajalište naručitelja da, sukladno važećem pravnom okviru, dokumentacija o nabavi ne mora nužno sadržavati prijedlog ugovora. Naime, Pravilnik o dokumentaciji o nabavi i ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17, 75/29 i 92/25) predviđa takvu

mogućnost, ali ne i obvezu naručitelja, slijedom čega sama činjenica da prijedlog ugovora nije objavljen ne čini dokumentaciju o nabavi nezakonitom.

Međutim, neovisno o navedenom, izostanak prijedloga ugovora ne oslobađa naručitelja obveze da u dokumentaciji o nabavi na jasan, precizan i nedvosmislen način uredi sve bitne elemente budućeg ugovornog odnosa koji su od utjecaja na izradu ponude. Stoga je naručitelj, neovisno o tome što nije bio dužan objaviti prijedlog ugovora, bio obvezan u samoj dokumentaciji o nabavi, osobito u dijelu koji se odnosi na trajanje ugovora, ugraditi jasne i primjenjive odredbe kojima bi se omogućilo ponuditeljima da cijene izračunaju bez preuzimanja neuobičajenih rizika, a što u konkretnom slučaju nije učinio.

Slijedom svega navedenog, Državna komisija ocjenjuje da dokumentacija o nabavi u osporenom dijelu nije sastavljena na način koji omogućava izradu ponuda, točnije izračun cijene bez preuzimanja neuobičajenih rizika te da je u tom dijelu protivna odredbi članka 200. ZJN 2016, zbog čega je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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 navedenim, a temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja. U nastavku postupka naručitelj će postupiti sukladno odredbi članka 419. stavka 4. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura, na ime plaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Članak 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. Stavak 6. toga članka, propisuje da će u slučaju usvajanja žalbe, Državna komisija svojom odlukom naložiti naručitelju plaćanje troškova žalbenog postupka žalitelju u roku od osam dana od dana primitka odluke Državne komisije.

S obzirom na to da je žaliteljev žalbeni zahtjev osnovan, osnovan je i njegov zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka. Dakle, žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura, koji iznos je pravilnom primjenom odredaba članka 430.a stavka 1. točke 1. ZJN 2016 prethodno uplatio na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka, zbog čega je odlučeno 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 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

