



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

KLASA: UP/II-034-02/25-01/781

URBROJ: 354-02/9-26-11

Zagreb, 10. lipnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241 u Vijeću sastavljenom od članova: Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice te Jasnice Lozo i Gordana Klišanića, članova, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Nagels Druck GmbH, Kempen, Njemačka, OIB: 115/5731/0062, kojeg kao punomoćnica zastupa Tamara Sardelić, odvjetnica iz Odvjetničkog društva Jelić, Čavlina, Zrinščak i Sardelić d.o.o., Zagreb, u odnosu na odluku o odabiru u postupku sklapanja ugovora o javnoj nabavi na temelju sklopljenog okvirnog sporazuma, broj objave: 2025/S F02-0008720, predmet nabave: isporuka magnetnih kartica, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, OIB: 57500462912, 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, 114/22 i 48/26, dalje: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Nagels Druck GmbH, Kempen, Njemačka kao neosnovana.

2. Odbija se zahtjev žalitelja Nagels Druck GmbH, Kempen, Njemačka za naknadom troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o Ź e n j e

U otvorenom postupku javne nabave s ciljem sklapanja okvirnog sporazuma s više gospodarskih subjekata na razdoblje od 24 mjeseca, broj objave: 2025/S F02-0008720, odlukom o odabiru od 7. listopada 2025. Broj: 500-01/25-01/671 naručitelj Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, odabrao je ponude ponuditelja Augustini d.o.o., Zagreb i Nagels Druck GmbH, Kempen, Njemačka.

Nakon odluke donesene u navedenom postupku javne nabave naručitelj je ponuditeljima koji su izvršnom odlukom o odabiru od 7. listopada 2025. odabrani za sklapanje okvirnog sporazuma, uputio pozive za dostavu ponuda u svrhu sklapanja 1. pojedinačnog ugovora. Po pozivu za dostavu ponuda dostavljene su dvije ponude

koje je naručitelj ocijenio valjanima te je odlukom o odabiru od 16. prosinca 2025. Broj: 500-01/25-02/111 za sklapanje 1. pojedinačnog ugovora odabrao ponudu ponuditelja Augustini d.o.o., Zagreb.

Na navedenu odluku o odabiru, objavljenu u EOJN RH 16. prosinca 2025. urednu je žalbu 30. prosinca 2025. izjavio ponuditelj Nagels Druck GmbH, Kempen, Njemačka. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupanja naručitelja kod pregleda i ocjene ponuda u postupku sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma. U žalbenom zahtjevu traži poništenje odluke o odabiru i naknadu troškova žalbenog postupka. Podneskom od 27. siječnja 2026. žalitelj zahtijeva poništenje 1. pojedinačnog ugovora uključujući i sve njegove pravne posljedice od trenutka njegova nastanka.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost žalbenih navoda, navodi da je zakonito postupao tijekom provođenja ovog postupka javne nabave, te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj Augustini d.o.o., 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 (dalje: DoN), zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, ponude odabranog ponuditelja i ponude žalitelja te dokaza stranaka dostavljenih u žalbenom postupku.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj navodi da ponuda odabranog ponuditelja predstavlja izuzetno nisku ponudu te da je naručitelj propustio od istoga zahtijevati objašnjenje izrazito niske ponude obzirom da takva ponuda dovodi u pitanje mogućnost urednog izvršenja ugovora u skladu s tehničkim i kvalitativnim zahtjevima naručitelja. Navodi da u postupku sklapanja okvirnog sporazuma na temelju odluke o odabiru od 7. listopada 2025. ponuda odabranog ponuditelja iznosi 847.895,00 eur bez pdv-a (1.059.868,75 eur s pdv-om), što je procijenjena vrijednost nabave, a u mini nadmetanju se traži isporuka magnetskih kartica TIP1 – 4.200 rola i TIP2 – 600 rola te je procijenjena vrijednost nabave 111.504,00 eur, što znači da je naručitelj kao vrijednost jedne role predvidio iznos od 23,23 eur bez PDV-a, dok odabrani ponuditelj za oba tipa magnetskih kartica nudi jediničnu cijenu od 13,00 eur po roli bez pdv-a. Uzimajući u obzir da je cijena ponude odabranog ponuditelja u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma 847.895,00 eur bez pdv-a te da je ukupna količina magnetskih kartica koje su bile predmet nabave 36.500 rola, navodi da odabrani ponuditelj u tom postupku nudi jediničnu cijenu od 23,23 eur bez pdv-a po roli za oba tipa magnetskih kartica, dok je usporedbom jedinične cijene od 23,23 eur bez pdv-a s jediničnom cijenom od 13,00 eur bez pdv-a u mini nadmetanju ponuda odabranog ponuditelja u ovom postupku 44,03 % niža u odnosu na ponudu u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma radi čega postoji ozbiljna sumnja u mogućnost urednog i kvalitetnog izvršenja ugovora po toj cijeni.

Dalje, ističe da je naručitelj 3. siječnja 2023. s društvom Augustini d.o.o. zaključio okvirni sporazum za isporuku magnetskih kartica procijenjene vrijednosti nabave 1.017.320,33 eur, ponuda Augustini d.o.o. iznosila je 1.017.320,33 eur bez pdv-a (1.271.650,41 eur s pdv-om) te je tražena isporuka magnetskih kartica TIP 1 – 36.600 rola i TIP 2 – 7.200 rola. Dakle, nastavlja žalitelj, početkom 2023. odabrani ponuditelj nudi jediničnu cijenu od 23,23 eur bez pdv-a po roli za oba tipa magnetskih kartica, kao što nudi i prilikom sklapanja okvirnog sporazuma 2025. godine, dok u mini nadmetanju koje se provodi 2 godine kasnije nudi 44% nižu cijenu od 13,00 eur bez pdv-a po komadu. Takav nagli i drastičan pad cijene ne može se opravdati tržišnim okolnostima, osobito imajući u vidu da je u razdoblju od 2023. do kraja 2025. prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku zabilježena kumulativna stopa inflacije od približno 12,1 %, pa kada se uzme u obzir inflacijski učinak, navodi da je ponuda odabranog ponuditelja u mini nadmetanju 56% niža od jedinične cijene koju je nudio istom naručitelju 2023. godine. Ističe da u mini nadmetanju žalitelj nudi ponudu od 75.240,00 eur bez pdv-a (94.050,00 eur s pdv-om), pri čemu je ponuđena cijena formirana na temelju stvarnih troškova proizvodnje, nabave materijala, rada, prijevoza i ostalih nužnih ulaznih troškova, uz razumnu i tržišno uobičajenu poslovnu maržu, čime je ponuda odabranog ponuditelja približno 17 % niža od ponude žalitelja, što u okolnostima dokazanog rasta ulaznih troškova i izraženih inflacijskih kretanja predstavlja tržišnu konkurentnost, već potvrđuje neodrživost ponuđene cijene odabranog ponuditelja. Ističe da je ponuda odabranog ponuditelja izuzetno niska u usporedbi s cijenama koje isti ponuditelj nudi za isti predmet nabave u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma te je naručitelj morao biti svjestan da je ponuđena cijena izuzetno niska, što proizlazi iz procijenjene vrijednosti nabave u mini nadmetanju i procijenjene vrijednosti u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma, a što odgovara jediničnoj cijeni od 23,23 eur (bez pdv-a) po roli. Takva jedinična cijena može se smatrati referentnom tržišnom cijenom, pa čak i cijenom u donjem rasponu očekivanog imajući u vidu da je ista utvrđena još 2023., a da je okvirni sporazum zaključen na razdoblje od 24 mjeseca, tijekom kojih bi se ta cijena trebala primjenjivati. Kako je naručitelj raspolagao jasnom i pouzdanom referentnom osnovom o uobičajenoj i očekivanoj tržišnoj cijeni predmetne robe, navodi da nije mogao ne uočiti da ponuđena cijena značajno odstupa od cijene koju je sam smatrao realnom i tržišno utemeljenom, što je moralo upućivati na postojanje izuzetno niske ponude.

Nadalje, ističe da je temeljem navedene odluke od 3. siječnja 2023. naručitelj proveo tri mini nadmetanja, u sva tri je odabrao ponudu ponuditelja Augustini d.o.o. te je ukupnu količinu magnetskih kartica rasporedio na tri mini nadmetanja, a zbroj procijenjenih vrijednosti nabave u svima odgovara procijenjenoj vrijednosti okvirnog sporazuma, te iz zbroja vrijednosti sve tri odabrane ponude proizlazi da je njihova vrijednost 1.017.172,01 eur bez pdv-a (1.271.465,02 eur s pdv-om). Navodi da je društvo Augustini d.o.o. u sva tri mini nadmetanja primijenilo istu jediničnu cijenu kao i u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma iz siječnja 2023. Kako je odabrani ponuditelj ponudio istu jediničnu cijenu za oba tipa magnetskih kartica kao i u ovom mini nadmetanju, te uzimajući u obzir ukupnu količinu predmeta nabave iz toga okvirnog sporazuma (43.800 rola) navodi da je jedinična cijena u tim mini nadmetanjima iznosila približno 23,22 eur po roli bez pdv-a, što je odstupanje od 0,043 % u odnosu na cijenu od 23,23 eur ponuđenu u postupku koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma iz 2023. Navodi da je pregledom ranijih istovrsnih postupaka nabave ukazao na kontinuitet jediničnih cijena koje je odabrani ponuditelj primjenjivao za isti predmet nabave tijekom višegodišnjeg razdoblja čime se

dokazuje upoznatost naručitelja s očekivanom tržišnom cijenom predmeta nabave budući je već 2023. odabrani ponuditelj s naručiteljem zaključivao ugovore po jediničnoj cijeni od 23,23 eur, odnosno 23,22 eur bez pdv-a, te je u 2025. za isti predmet nabave nudio jediničnu cijenu 23,23 eur bez pdv-a. Unatoč višegodišnjem kontinuitetu cijena navodi da odabrani ponuditelj iznenada nudi jediničnu cijenu od 13,00 eur bez pdv-a. Kada se uzme u obzir učinak inflacije od 12% u istom dvogodišnjem razdoblju smatra da je riječ o realnom smanjenju cijene za čak 56% u odnosu na cijene koje je odabrani ponuditelj kontinuirano primjenjivao prethodnih godina za isti predmet nabave, a takav nagli pad cijene ne može se opravdati tržišnim okolnostima, imajući u vidu da je od 2023. do kraja 2025. godine inflacija iznosila približno 12,1 %, što je rezultiralo rastom, a ne padom, troškova proizvodnje, energije, prijevoza i rada radi čega ne postoji racionalno ni ekonomski opravdano objašnjenje za smanjenje jedinične cijene za čak 44 % odnosno 56%, čime ponuđena cijena od 13,00 eur bez pdv-a predstavlja izražen cjenovni diskontinuitet, koji ozbiljno dovodi u pitanje realnost, održivost i mogućnost urednog izvršenja ugovora u skladu s tehničkim i kvalitativnim zahtjevima naručitelja. Navodi da naručitelj već niz godina nabavlja isti predmet nabave od odabranog ponuditelja po jediničnim cijenama koje su bile 44 % odnosno 56% više od cijene ponuđene u ovom postupku, pa je u trenutku zaprimanja predmetne ponude raspolagao saznanjima o uobičajenim cijenama koje odabrani ponuditelj primjenjuje, zbog čega nije mogao ne uočiti da je ponuđena cijena izuzetno niska, a činjenica da je sam utvrdio procijenjenu vrijednost nabave u iznosu od 111.504,00 eur potvrđuje da je morao biti svjestan izuzetno niske ponude. Kako ponuđena cijena ponude odabranog ponuditelja iznosi 62.400,00 eur bez pdv-a navodi da je naručitelj bio obavezan zahtijevati od odabranog ponuditelja da u primjerenom roku objasni razloge tako niske cijene, što u konkretnom slučaju nije učinio, iako iz svih dokaza priloženih uz žalbu jasno proizlazi da je riječ o izuzetno niskoj ponudi, što je protivno odredbi članka 289. ZJN 2016 i članku 22. stavku 2. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17, 75/20 i 92/25; dalje: Pravilnik). Poziva se presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske posl. br. Us II-59/2025-8 od 16. travnja 2025.

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da ne postoji zakonska obveza naručitelja prema kojoj mora zahtijevati objašnjenje ponude, odnosno neuobičajeno nisku cijenu. Obzirom u ovom postupku nabave nije imao osnove posumnjati da je cijena odabranog ponuditelja izuzetno niska odnosno nije imao osnove posumnjati u mogućnost urednog i kvalitetnog izvršenja ugovora po ponuđenoj cijeni, obzirom na dobru poslovnu suradnju s odabranim ponuditeljem iz ranije sklopljenih ugovora za isti predmet nabave, navodi da od odabranog ponuditelja nije zatražio objašnjenje ponude. Ističe da su usporedbe koje žalitelj navodi s cijenama iz ranije sklopljenih ugovora irelevantne jer se ovdje radi o novom postupku nabave te se isti ne može uspoređivati s ranijim postupcima koji su već završeni. Dalje, na navod žalitelja da se jedinična cijena odabranog ponuditelja iz okvirnog sporazuma od 23,23 eur bez pdv-a po roli može smatrati referentnom tržišnom cijenom te da je jedinična cijena od 13,00 eur bez pdv-a po roli neuobičajeno niska, navodi da jedinična cijena žalitelja iznosi 15,62 eur bez pdv-a po roli za magnetne kartice TIP 1 (16,06 eur bez pdv-a po roli za magnetne kartice TIP 2 što je neznatna razlika u usporedbi se jediničnom cijenom odabranog ponuditelja te bi na taj način žalitelj i svoju cijenu trebao smatrati neuobičajeno niskom u usporedbi s cijenom od 23,23 eur bez pdv-a za koju smatra da je referentna tržišna cijena.

Žalitelj u podnesku od 19. prosinca 2025. osporava navode naručitelja iz odgovora na žalbu navodeći da je u konkretnom slučaju postojao opravdan razlog za sumnju da je ponuda odabranog ponuditelja izuzetno niska te postoji sumnja u mogućnost urednog i kvalitetnog izvršenja ugovora po ponuđenoj cijeni.

Žalitelj u podnesku od 27. siječnja 2026. navodi da je naručitelj protivno člancima 153. stavku 4. točki 3., 307. stavku 1. i 2. i 422. ZJN 2016 zaključio ugovor s odabranim ponuditeljem, iako Državna komisija nije donijela odluku povodom žalbe u ovome postupku. Navodi da je 26. siječnja 2026. zaprimio obavijest naručitelja o sklopljenom ugovoru na temelju okvirnog sporazuma iz koje proizlazi da je naručitelj s odabranim ponuditeljem 9. siječnja 2026. zaključio ugovor na temelju okvirnog sporazuma u iznosu od 62.400,00 eura bez pdv-a (78.000,00 eura s pdv-om), a koji ugovor je zaključen na temelju odluke o odabiru od 16. prosinca 2025. protiv koje odluke je žalitelj 30. prosinca 2025. podnio ovu žalbu, radi čega ona nije mogla postati izvršna. Predlaže poništiti predmetni ugovor uključujući i sve njegove pravne posljedice od trenutka njegova nastanka.

Naručitelj u podnesku od 30. siječnja 2026. navodi da je odluka o odabiru od 16. prosinca 2025. postala izvršna danom dostave odluke ponuditelju obzirom se sukladno članku 306. stavku 2. ZJN 2016, rok mirovanja ne primjenjuje u slučaju sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, te je uz primjenu odredbe članka 307. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odluka o odabiru postala izvršna dostavom odluke ponuditelju, kao i da je izvršnošću odluke o odabiru nastao ugovorni odnos te je naručitelj morao sklopiti ugovor na temelju okvirnog sporazuma (1. pojedinačni ugovor), na što upućuje i odredba članka 422. stavka 5. ZJN 2016.

Žalitelj u podnesku od 4. veljače 2026. navodi da je 30. siječnja 2026. zaprimio podnesak naručitelja u kojem navodi da je odluka od 16. prosinca 2025. postala izvršna dostavom iste ponuditelju sukladno članku 307. stavku 1. točki 3. ZJN 2016.

Žalitelj u podnesku od 2. ožujka 2026. navodi da je naručitelj 6. veljače 2026. proveo novo mini nadmetanje u kojem je ponuditelj Augustini d.o.o. za isti predmet nabave dostavio ponudu s jediničnom cijenom od 23,23 eur po roli, dakle s istom onom cijenom koju kontinuirano primjenjuje od 2023. i koju je nudio prije sklapanja okvirnog sporazuma, što potvrđuje navod žalitelja da sporna cijena od 13,00 eur po roli, ponuđena u prethodnom mini nadmetanju, a što je predmet ovog žalbenog postupka, predstavlja značajno odstupanje od ustaljene cijene od 23,23 eur.

Uvidom u dostavljene dokaze žalitelja utvrđeno je sljedeće.

Odlukom o odabiru od 3. siječnja 2023. za isporuku magnetskih kartica, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., procijenjene vrijednosti nabave od 1.017.320,33 eur, odabrana je ponuda ponuditelja Augustini d.o.o. u iznosu od 1.017.320,33 eur (1.271.650,41 eur s pdv-om). U troškovniku predmetnog postupka navedena je količina magnetskih kartica TIP1 36.600 i TIP2 7.200. U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda u svrhu sklapanja 1. pojedinačnog ugovora od 31. siječnja 2023. navedeno je: procijenjena vrijednost nabave 340.000,00 eur, odabrana ponuda iznosi 339.854,90 eur bez pdv-a (424.818,63 eur s pdv-om); u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda u svrhu sklapanja 2. pojedinačnog ugovora od 17. studenoga 2023. navedeno je: procijenjena vrijednost nabave 446.016,00 eur, odabrana ponuda iznosi 446.016,00 eur bez PDV-a (557.520,00 eur s pdv-om); u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda u svrhu sklapanja 3. pojedinačnog ugovora od 26. veljače 2025. navedena je procijenjena vrijednost nabave 231.304,33 eur, odabrana ponuda iznosi 231.301,11 eur bez pdv-a (289.126,39 eur s pdv-om).

Dalje, u dokumentu Kalkulator inflacije navodi se da od siječnja 2023. do studenoga 2025. stopa inflacije za navedeno razdoblje iznosi 12,1%.

Nadalje, odlukom o odabiru od 7. listopada 2025. za isporuku magnetskih kartica, naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., procijenjene vrijednosti nabave 850.000,00 eur, odabrane su ponude ponuditelja Augustini d.o.o. u iznosu od 1.017.320,33 eur (1.271.650,41 eur s pdv-om) i Nagels Druck GmbH u iznosu od 596.845,00 eur (746.056,25 eur bez pdv-a).

Uvidom u dostavljene dokaze naručitelja, troškovnike u ponudama odabranog ponuditelja i žalitelja dostavljene u postupku nabave radi sklapanja okvirnog sporazuma na temelju odluke o odabiru od 7. listopada 2025., naručitelja Hrvatske autoceste d.o.o., radi isporuke magnetskih kartica, procijenjene vrijednosti nabave 847.000,00 eura, utvrđeno je da jedinična cijena u ponudi odabranog ponuditelja za TIP1 (30.000 rola) i TIP2 (6.500 rola) iznosi 23,23 eura, a jedinična cijena u ponudi žalitelja za TIP1 iznosi 16,27 eur i za TIP2 iznosi 16,73 eur.

Dakle, žalitelj u žalbi navodi da naručitelj prilikom pregleda i ocjene ponuda nije postupio sukladno članku 289. stavku 1. ZJN 2016 i članku 22. Pravilnika u odnosu na ponudu odabranog ponuditelja jer je trebao tražiti da isti objasni cijenu ili trošak naveden u ponudi obzirom da su cijene pojedinih stavki neuobičajeno niske u odnosu na jedinične cijene istog proizvoda i istog naručitelja iskazane u ponudama odabranog ponuditelja u provedenim postupcima nabave od 2023. do 2025. godine.

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.

U smislu navedenih odredbi valja utvrditi da je temeljem članka 289. ZJN 2016 naručitelj ovlašten zahtijevati pojašnjenje izuzetno niske ponude ukoliko mu se učini da je neka ponuda u odnosu na radove, robu ili usluge izuzetno niska, s obzirom na okolnosti koje bi naručitelju mogle kao indikativne poslužiti pri ocjeni postoji li u odnosu na konkretnu ponudu sumnja da se radi o izuzetno niskoj ponudi. Dakle,

naručitelj je taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka nabave i konkretnu ponudu procjenjuje na temelju objektivnih kriterija 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 koja mu ne garantira, po njegovoj ocjeni, da bi predmet nabave mogao, odnosno trebao, biti izvršen na određenoj razini kvalitete, može od ponuditelja tražiti pojašnjenje cijene. U slučaju da je naručitelj zbog sumnje da je ponuda izuzetno niska s obzirom na radove, robu ili usluge 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, kako to proizlazi iz članka 289. ZJN 2016.

Kako bi se ocijenio prigovor žalitelja kojim je uputio na određenu stavku troškovnika u ponudi odabranog ponuditelja navodeći da su u istoj iskazane izuzetno niske cijene, izvršen je uvid u ponudu odabranog ponuditelja, pa je utvrđeno da je za stavku Isporuka magnetskih kartica iskazao cijene za TIP1 (4.200 rola) i za TIP2 (600 rola) u iznosu od 13,00 eur, a da je primjerice žalitelj iskazao jediničnu cijenu za TIP1 u iznosu od 15,62 eur i za TIP2 u iznosu od 16,06 eur. Također, cijena ponude odabranog ponuditelja iznosi 62.400,00 eur, a cijena ponude žalitelja iznosi 75.240,00 eur. Iz dostavljenih dokaza žalitelja (zapisnici o pregledu i ocjeni ponuda, odluke o odabiru, troškovnik) razvidno je da jedinična cijena odabranog ponuditelja za TIP1 i TIP2 u određenim ranijim postupcima iznosi 23,22 eur odnosno 23,23 eur bez pdv-a. Iz navedenog proizlazi da je točno da je u navedenoj stavci odabrani ponuditelj iskazao nižu cijenu za ponuđene proizvode u odnosu na njegove cijene iskazane za iste proizvode u postupcima na koje žalitelj ukazuje, međutim iz same činjenice da se u ovom postupku radi o nižoj cijeni u odnosu na cijenu koja je nuđena ranije, kao i u odnosu na cijenu drugog ponuditelja (žalitelja) ne može se stvarati zaključak o izuzetno niskoj cijeni stavke, odnosno ponude, posebice s obzirom na nedvojbenu činjenicu da je za osporenu stavku troškovnika odabrani ponuditelj iskazao neznatno nižu jediničnu cijenu (13,00 eur) u odnosu na cijenu koju je iskazao sam žalitelj (15,62 eur odnosno 16,06 eur). Također, razlika u cijeni ponude u mini nadmetanju između odabranog ponuditelja i ponude žalitelja također je neznatna. U tom smislu naručitelj se u odgovoru na žalbu očitovao da jedinična cijena žalitelja iznosi 15,62 eur bez pdv-a po roli za magnetne kartice TIP 1 i 16,06 eur bez pdv-a po roli za magnetne kartice TIP 2 što je neznatna razlika u usporedbi se jediničnom cijenom odabranog ponuditelja te bi na taj način žalitelj i svoju cijenu trebao smatrati neuobičajeno niskom u usporedbi s cijenom od 23,23 eur bez pdv-a za koju smatra da je referentna tržišna cijena. Vezano za navod žalitelja kojim vrši usporedbu jediničnih cijena u ponudi odabranog ponuditelja ovoga postupka javne nabave i cijena iz postupaka koji su ranije provedeni, izvodeći pri tome zaključak da su na osnovi cijena iskazanih u ranijim postupcima cijene nuđene u ovome postupku za koji je izjavio žalbu neuobičajeno niske, treba reći da usporedba cijena istog ponuditelja iz drugih postupaka ne predstavlja automatsku sumnju da je cijena neuobičajeno niska, odnosno svaki postupak javne nabave je zasebna i neovisna cjelina te se zakonitost i pravila ocjenjuju isključivo unutar toga konkretnog postupka.

Stoga je ovo tijelo primjenom mjerodavnog prava na utvrđeno činjenično stanje u žalbenom postupku utvrdilo da naručitelj nije učinio propust u smislu citiranih odredaba ZJN 2016 i Pravilnika koje mu žalitelj stavlja na teret. Naime, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje žalitelj nije u žalbenom postupku s uspjehom dokazao da je naručitelj trebao utvrditi postojanje izuzetno niske cijene odnosno da je trebao posumnjati da postoji izuzetno niska ponuda, ili izuzetno niska cijena stavke ponude.

Prema ocjeni žalbenog tijela, cijena ponude ne može biti jedini kriterij za automatsku sumnju da se radi o izuzetno niskoj ponudi, odnosno za sumnju da predmetna roba ne može biti isporučena po toj cijeni, dok bi se potencijalno odbijanje ponude radi izuzetno niske cijene pojedinih stavki moglo odnositi samo na izuzetno niske cijene onih stavki koje bi zbog tako niske cijene mogle ozbiljno ugroziti izvršenje cjelokupnog ugovora. Slijedom navedenoga, prema ocjeni ovog tijela, žalitelj u žalbenom postupku svojim navodima kao i dostavljenim dokazima, nije doveo u sumnju ocjenu naručitelja da, unatoč cijenama u stavci za isporuku magnetskih kartica TIP1 i TIP2 troškovnika, iskazana cijena nije izuzetno niska, odnosno nije dokazao da bi cijena ponude kako je ona iskazana u ponudi odabranog ponuditelja, odnosno cijena stavke, ozbiljno dovele u pitanje mogućnost urednog izvršenja ugovora o javnoj nabavi. Stoga ovo tijelo ne nalazi nezakonitost u postupanju naručitelja na koju ukazuje žalitelj te se ovaj žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Vezano za žaliteljevo pozivanje na presudu Visokoga upravnog suda, posl. broj Us II-59/2025-8 od 16. travnja 2025. treba reći da se u toj presudi navodi: „...da postoji obveza naručitelja objašnjenja cijene kada postoji prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska.“ iz čega proizlazi da se ne radi o istom činjeničnom i pravnom stanju obzirom da je u konkretnom slučaju utvrđeno da ne postoji prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska.

Vezano za zahtjev žalitelja iz podneska od 27. siječnja 2026., kojim traži poništiti ugovor od 9. siječnja 2026. sklopljen između naručitelja i odabranog ponuditelja u postupku sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma, uključujući i sve njegove pravne posljedice od trenutka njegova nastanka, utvrđeno je da je zahtjev žalitelja neosnovan. Naime, odluka o odabiru u ovome postupku mini nadmetanja donesena je 16. prosinca 2025. i istoga dana objavljena je u EOJN RH. Žalitelj je protiv navedene odluke, sukladno članku 412. ZJN 2016, 30. prosinca 2025. izjavio žalbu. Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je u predmetnom postupku temeljem navedene odluke o odabiru naručitelj 9. siječnja 2026. s odabranim ponuditeljem sklopio ugovor za isporuku magnetskih kartica, i informaciju o tome objavio 26. siječnja 2026.

Članak 306. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da se rok mirovanja ne primjenjuje ako je u postupku javne nabave sudjelovao samo jedan ponuditelj čija je ponuda ujedno i odabrana, u slučaju sklapanja ugovora na temelju okvirnog sporazuma te sklapanja ugovora u okviru dinamičkog sustava nabave.

Članak 307. stavak 1. točka 3. ZJN 2016 propisuje da odluka o odabiru postaje izvršna dostavom odluke ponuditelju, ako se rok mirovanja ne primjenjuje. Stavak 3. istoga članka propisuje da se smatra da je ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum sklopljen na dan izvršnosti odluke o odabiru, osim u slučaju iz stavaka 4. i 5. ovoga članka.

Članak 422. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da žalba izjavljena na dokumentaciju o nabavi, izmjenu dokumentacije, na odluku o nedopustivosti sudjelovanja, odluku o odbijanju inicijalne ponude ili odbijanju rješenja sprječava nastavak postupka javne nabave za sve grupe predmeta nabave, osim ako nije drukčije propisano u ovom dijelu Zakona. Stavkom 2. istoga članka propisano je da žalba izjavljena protiv odluke o odabiru sprječava nastanak ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnog sporazuma. Stavkom 5. istoga članka propisano je da u ostalim slučajevima izjavljena žalba ne sprječava nastavak postupka javne nabave, provedbu novoga postupka javne nabave, nastanak ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma, osim ako Državna komisija odredi privremenu mjeru.

Primjenom citiranih odredbi ZJN 2016 na utvrđeno činjenično stanje ovo tijelo je utvrdilo da u predmetnom postupku Državna komisija nije odredila privremenu mjeru. Odluka o odabiru od 16. prosinca 2026. postala je izvršna 16. prosinca 2025., te je izvršnošću odluke o odabiru nastao ugovorni odnos (16. prosinca 2025.). S obzirom da žalba izjavljena protiv odluke o odabiru u ovome slučaju, sukladno citiranim odredbama ZJN 2016, ne sprječava nastavak postupka javne nabave (nema suspenzivni učinak), naručitelj je mogao s odabranim ponuditeljem sklopiti ugovor o javnoj nabavi (1. pojedinačni ugovor) na temelju okvirnog sporazuma prije donošenja odluke o žalbi, što je i učinio dana 9. siječnja 2026.

Dalje, žalitelj navodi da je ponuda odabranog ponuditelja dostavljena u postupku nabave koji je prethodio zaključenju okvirnog sporazuma u neposrednoj vezi s ponudom odabranog ponuditelja dostavljenom u ovome mini nadmetanju budući da je na temelju te ponude zaključen okvirni sporazum iz kojeg proizlazi pravo odabranog ponuditelja i žalitelja na sudjelovanje u mini nadmetanju pa i ugovorni okvir unutar kojeg se predmetno mini nadmetanje provodi te se na taj način omogućuje provjera kontinuiteta cijena te provjera odstupanja u jediničnim cijenama, a bez uvida u tu ponudu žalitelju je onemogućeno učinkovito osporavanje zakonitosti pobijane odluke, a time i ostvarivanje prava na pravnu zaštitu. Navodi da je 22. prosinca 2025. putem e-maila zatražio naručitelja da mu omogući uvid u ponudu odabranog ponuditelja u tome postupku nabave, međutim 23. prosinca 2025. je zaprimio odgovor u kojem je obaviješten da naručitelj ne može postupiti po zahtjevu jer isti nije zaprimljen putem EOJN RH, pri čemu je naručitelj u potpunosti zanemario navod žalitelja da zahtjev putem EOJN RH nije bilo moguće podnijeti. Opisano postupanje naručitelja smatra protivnim člancima 4. stavku 1. i 333. ZJN 2016.

U odgovoru na žalbu naručitelj je naveo da je žalitelj citirajući odredbu članka 310. stavka 1. ZJN 2016 propustio navesti bitan dio te odredbe, odnosno nije naveo rok do kojeg je dopušteno omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju o nabavi, obzirom je navedenim člankom propisano da je naručitelj obvezan nakon dostave odluke o odabiru ili poništenju do isteka roka za žalbu, na zahtjev natjecatelja ili ponuditelja, omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju dotičnog postupka, uključujući zapisnike, dostavljene ponude ili zahtjeve za sudjelovanje, osim u one dokumente koji su označeni tajnim. Navodi da je žalitelj zatražio uvid u ponude iz okvirnog sporazuma 22. prosinca 2025. putem e-maila, pa kako je odluka o odabiru za sklapanje okvirnog sporazuma objavljena 7. listopada 2025., rok za žalbu istekao je 17. listopada 2025., a istekom tog roka naručitelj nije u obvezi omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju dotičnog postupka, uključujući zapisnike, dostavljene ponude ili zahtjeve za sudjelovanje, osim u one dokumente koji su označeni tajnim. Nadalje, navodi da je preporučenom poštom dostavio odabranom ponuditelju i žalitelju potpisani okvirni sporazum za isporuku magnetnih kartica sa svim priložima oba ponuditelja te su i troškovnici oba ponuditelja bili dostavljeni žalitelju zajedno s potpisanim okvirnim sporazumom, pa je na taj način žalitelj imao uvid u cijene iz okvirnog sporazuma odabranog ponuditelja.

Ocjenjujući osnovanost ovoga žalbenog navoda izvršen je uvid u EOJN RH pa je utvrđeno da je odluka o odabiru od 7. listopada 2025. objavljena u EOJN RH istoga dana (7. listopada 2025.), te je na predmetnu odluku zadnji dan za izjavljivanje žalbe bio 17. listopada 2025. Dalje, uvidom u dostavljene dokaze žalitelja, e-mail prepiske utvrđeno je da je žalitelj 22. prosinca 2025. uputio naručitelju zahtjev za uvid u dokumentaciju postupka u kojem je donesena odluka o odabiru od 7. listopada 2025., navodeći u istom: „...molimo da nam omogućite uvid u ponudu ponuditelja Augustini d.o.o. u izvornom postupku nabave (ev. br. nabave: I-OS-2025-636)...“.

Naručitelj je 23. prosinca 2025. putem e-maila odgovorio žalitelju: „Nemamo mogućnost putem EOJN odgovoriti na zahtjev za uvid u dokumentaciju ako nismo zaprimili navedeni zahtjev u sustavu.“ te „...sukladno čl. 310. Zakona o javnoj nabavi javni naručitelj obvezan je nakon dostave odluke o odabiru ili poništenju do isteka roka za žalbu, na zahtjev natjecatelja ili ponuditelja, omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju dotičnog postupka...“.

Naručitelj je u žalbenom postupku dostavio okvirni sporazum Klasa: 500-01/25-01/650 sklopljen dana 07. studenoga 2025. i dokaz o uručanju pošiljke putem Hrvatske pošte.

Članak 310. stavak 1. ZJN 2016 propisuje da je javni naručitelj obvezan nakon dostave odluke o odabiru ili poništenju do isteka roka za žalbu, na zahtjev natjecatelja ili ponuditelja, omogućiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju dotičnog postupka, uključujući zapisnike, dostavljene ponude ili zahtjeve za sudjelovanje, osim u one dokumente koji su označeni tajnim. Članak 4. ZJN 2016 propisuje da je naručitelj u primjeni toga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što je načelo transparentnosti.

Iz citiranih odredbi ZJN 2016 proizlazi da ponuditelj ima pravo izvršiti uvid u dokumentaciju postupka, o čemu šalje zahtjev naručitelju, dok je s druge strane naručitelj, u slučaju da je takav zahtjev primio i da je isti upućen nakon dostave odluke o odabiru *do isteka roka za žalbu*, ponuditelju obvezan omogućiti uvid. Međutim, u konkretnom slučaju žalitelj je od naručitelja zatražio uvid u dokumentaciju postupka u kojem je protekao rok za žalbu. Naručitelj je žalitelju u najkraćem roku odnosno slijedećeg dana od kada je zatražen uvid u dokumentaciju spornoga postupka putem e-maila na isti način odgovorio da putem EOJN RH nema mogućnost dati na uvid dokumentaciju, te ga upozorio na rok za podnošenje navedenoga zahtjeva propisan člankom 310. ZJN 2016. Uzimajući u obzir sve navedene okolnosti, prema ocjeni ovog tijela, naručitelj nije postupio nezakonito time što žalitelju nije dao uvid u spis odnosno nije mu time onemogućio učinkovitu pravnu zaštitu obzirom da sukladno citiranoj odredbi članka 310. stavka 1. ZJN 2016 istekom roka za žalbu uvid u dokumentaciju nije niti bio u obvezi omogućiti. Pored toga, u situaciji u kojoj je naručitelj u prethodnom postupku radi sklapanja okvirnog sporazuma žalitelju dostavio dokumentaciju, ujedno i troškovnik sa jediničnim cijenama iz ponude odabranog ponuditelja, jasno je da su žalitelju na taj način bile poznate jedinične cijene iz ponude odabranog ponuditelja, čiji je uvid od naručitelja tražio. Stoga, prema ocjeni ovog tijela, žalitelju u konkretnom slučaju nije povrijeđeno pravo na pravnu zaštitu ili onemogućeno osporavanje ponude odabranog ponuditelja u ovome postupku, pa je ovaj žalbeni navod ocijenjen 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 navedenim, a temeljem članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 3.995,00 eur, specificirano na iznos naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.370,00 eur, troška zastupanja po odvjetniku u iznosu od 2.100,00 eur i pripadajućeg poreza na dodanu vrijednost u iznosu od 525,00 eur. Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovoga rješenja.

Dalje, članak 430.a stavak 1. ZJN 2016, propisuje da je žalitelj obvezan platiti naknadu za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eur za procijenjenu vrijednost nabave do 265.440,00 eur. Procijenjena vrijednost predmetnog postupka iznosi 111.504,00 eur. Nadalje, članak 430.a stavak 9. ZJN 2016 propisuje da 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.

Žalitelj je uz žalbu dostavio dokaz o izvršenoj uplati u iznosu od 1.370,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka za predmetni žalbeni postupak.

Stoga, iznos od 50,00 eur predstavlja preplaćeni iznos. Za više uplaćeni iznos novčanih sredstva u Državni proračun nadležno tijelo je Ministarstvo financija Republike Hrvatske-Državna riznica.

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.

ZAMJENIK PREDsjednice

Zvonimir Jukić

