



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/362

URBROJ: 354-02/10-26-07

Zagreb, 28. srpnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članica: Maje Kuhar, predsjednice, te Marijane Gortan Krnić i Olge Majdak Huljev, članica, povodom žalbe žalitelja Dinocop d.o.o., Omišalj, OIB: 12459462285, kojeg zastupa opunomoćenik Franjo Matković, odvjetnik u Rijeci, u odnosu na odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F05-0000531, predmeta nabave: građenje vodovodnog ogranka i sanitarnog kolektora – Dom za starije u Kostreni, naručitelja KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka, OIB: 80805858278, 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 članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26; dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Odluka o odabiru broj: 2026/JN-21/9, od 29. svibnja 2026., u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F05-0000531, predmet nabave: građenje vodovodnog ogranka i sanitarnog kolektora – Dom za starije u Kostreni, naručitelja KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka.
2. Nalaže se naručitelju KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, naknadi žalitelju Dinocop d.o.o., Omišalj, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.881,25 eura, dok se u preostalom dijelu, za iznos od 1.043,75 eura, zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka odbija kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj KD Vodovod i kanalizacija d.o.o., Rijeka, objavio je 23. ožujka 2026. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F05-0000531, predmet nabave: građenje vodovodnog ogranka i sanitarnog kolektora – Dom za starije u Kostreni. Kriterij odabira je

ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje temeljem kriterija: cijene - 90,00 bodova i jamstveni rok na izvedene radove - 10,00 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave zaprimljene su dvije ponude od kojih je naručitelj jednu ocijenio valjanom te Odlukom o odabiru br. 2026/JN-21/9, od 29. svibnja 2026, koja je objavljena u EOJN RH 1. lipnja 2026., kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja KVARNER GRADITELJSTVO d.o.o., Rijeka.

Na navedenu Odluku o odabiru urednu žalbu je ovome tijelu, 10. lipnja 2026., izjavio ponuditelj Dinocop d.o.o., Omišalj. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava valjanost ponude odabranog ponuditelja, odnosno osporava razloge odbijanja svoje ponude, žalbenim zahtjevom predlaže poništenje Odluke o odabiru i traži naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 2.925,00 eura.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj nije dostavio svoje očitovanje na žalbu sukladno odredbi članka 418. ZJN 2016.

U postupku pred ovim žalbenim tijelom izvršen je uvid u dokazni materijal koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi, ponude odabranog ponuditelja, ponude žalitelja, zapisnika o otvaranju ponuda, zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s priložima, dokumenata dostavljenih u žalbenom postupku, Odluke o odabiru te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj osporava razlog odbijanja svoje ponude iz zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda navodeći da je naručitelj pogrešno utvrdio da je ponuda žalitelja nepravilna obzirom da za pojedine stavke troškovnika žalitelj nije unio jedinične cijene. Žalitelj ističe da navedeno utvrđenje od strane naručitelja nije točno iz razloga što je žalitelj predmetne sporne stavke troškovnika uredno ispunio sukladno Uputama naručitelja, na način da je u ćeliju unio jediničnu cijenu u iznosu 0,00 eura. Međutim, ista vrijednost nije bila vidljiva jer je naručitelj u troškovniku, koji je sastavni dio dokumentacije o nabavi, isključio opciju prikazivanja nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost. Žalitelj ukazuje da je uvidom u predmetnu ćeliju troškovnika moguće utvrditi da je vrijednost unesena te da odabirom predmetne ćelije u Excel dokumentu u traci formule prikazuje vrijednost „0“, čime se jasno potvrđuje da je žalitelj popunio predmetnu stavku troškovnika te da ista nije ostala prazna, a da je njezino neprikazivanje isključivo rezultat tehničkih postavki dokumenta, Excel tablice troškovnika, kojima je isključena opcija prikaza nultih vrijednosti u ćelijama. Također, žalitelj navodi da je upravo radi izbjegavanja nejasnoća i mogućih pogrešnih tumačenja sadržaja troškovnika tijekom postupka putem EOJN-a obavijestio naručitelja da se u pojedinim tablicama ne prikazuju vrijednosti 0,00 eura, iako su iste uredno unesene te da je time pravodobno ukazao na tehničku okolnost koja proizlazi iz postavki obrasca troškovnika, a čime je postupio s dužnom pažnjom i u dobroj vjeri, nastojeći osigurati potpunu transparentnost svoje ponude.

Ova situacija, nastavlja dalje žalitelj, nije posljedica propusta žalitelja niti neispunjavanja troškovnika, već isključivo posljedica tehničkih postavki Excel dokumenta troškovnika koji je izradio i objavio naručitelj kao sastavni dio dokumentacije o nabavi. Žalitelj ukazuje da je upravo ovakva pravna i činjenična situacija već bila predmet ocjene u žalbenom postupku pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave, u sljedećim predmetima: KLASA: UP/II-034-02/24-01/109, URBROJ: 354-02/12-24-6, KLASA: UP/II-034-02/24-01/447, URBROJ: 354-02/16-24-11 te KLASA: UP/II-034-02/25-01/441, URBROJ: 354-02/12-25-6.

Naručitelj u odgovoru na žalbu u bitnome navodi da okolnost da se prilikom odabira pojedine ćelije u traci formule prikazuje vrijednost „0“ ne mijenja činjenicu da u predanom troškovniku predmetne jedinične cijene nisu bile vidljive niti iskazane na način propisan dokumentacijom o nabavi te da kao takve nisu činile jasan i nedvojben sadržaj ponude u trenutku isteka roka za dostavu ponude. Naručitelj ukazuje da se javna nabava temelji na onome što je iskazano u ponudi, a ne na pretpostavci volje ponuditelja, da nije ovlašten nagađati je li prazno polje, pogreška skrivena nula ili neispunjena stavka te da je ovlašten ocjenjivati ponudu prema njezinom sadržaju u trenutku isteka roka za dostavu ponuda, a ne pretpostavljati ili naknadno utvrđivati što je ponuditelj eventualno namjeravao iskazati. Također, naručitelj ističe da odgovornost za pravilnu pripremu i predaju ponude snosi žalitelj, uključujući provjeru da su svi podaci uneseni i prikazani na način koji omogućava njihovo jednoznačno utvrđivanje iz dostavljene dokumentacije. Nadalje, naručitelj ukazuje na relevantnu praksu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: VUS), presude poslovnog broja: USII-42/21 od 18. veljače 2021. godine donesene u sporu protiv Rješenja žalbenog tijela UP/II-034-02/20-01/1020, navodeći da iz iste proizlazi da je VUS utvrdio da je pravilno odbijena ponuda ponuditelja koji nije ponudio stavku troškovnika, iako se radilo o Excel programu u kojem nije bilo moguće iskazati brojčanu vrijednost od 0,00 kn te je prihvaćeno stajalište tuženika prema kojem je tužitelj mogao problem oko nemogućnosti iskazivanja brojčane vrijednosti 0,00 u Excel programu naznačiti u posebnom dokumentu u okviru ponude. Slijedom navedenoga, naručitelj smatra da žalitelj nije sastavio ponudu sukladno zahtjevima dokumentacije o nabavi, s obzirom da žalitelj nije dostavio zaseban dokument kojim upućuje na problem s ispunjavanjem troškovnika, a da bi naručitelj samoinicijativnim zaključkom da prazna ćelija predstavlja vrijednost 0,00 zapravo sam dopunjavao i tumačio sadržaj ponude, što nije dopušteno. Također, naručitelj navodi da predmetna ponuda žalitelja nije bila sastavljena sukladno zahtjevima dokumentacije o nabavi te da navodi žalbe nisu od utjecaja na zakonitost pobijane Odluke o odabiru.

Odabrani ponuditelj nije dostavio svoje očitovanje na žalbu sukladno odredbi članka 418. ZJN 2016.

Ocjenjujući osnovanost žalbenog navoda utvrđeno je da je dokumentacijom o nabavi, točkom 2. Uputa za ponuditelje, sadržaj i način izrade ponude, propisano da elektronička ponuda, među ostalim, mora sadržavati najmanje „Popunjen troškovnik – troškovnik naručitelj prilaže dokumentaciji o nabavi za predmet/grupu. Ponuditelj mora popuniti troškovnik i učitati ga prilikom pripreme ponude na EOJN. Vrijednosti kriterija za odabir ponude – unos numeričkih vrijednosti kriterija za odabir sastavni je dio popunjavanja elektroničke ponude te se traženi dokument Podaci – vrijednosti kriterija generira putem EOJN i prilaže ponudi.“ Točkom 3.2. Uputa za ponuditelje, način određivanja cijene ponude, propisano je, među ostalim, da: „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.“

Uvidom u sporni dio troškovnika žalitelja utvrđeno je da u dijelu (ćeliji) za upisivanje jedinične cijene nije vidljiva nikakva vrijednost, odnosno navedene sporne ćelije su ostavljene praznima. Međutim, klikom na te ćelije predviđene za upisivanje jedinične cijene, u tim se ćelijama kao i u traci za unos formula prikaže broj „0“. Nadalje, uvidom u troškovnik žalitelja i troškovnik naručitelja priložen uz dokumentaciju o nabavi, utvrđeno je da je točno kako je u postavkama troškovnika isključena opcija „Prikaz nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost.“ Uključivanjem navedene opcije u postavkama troškovnika, u troškovniku žalitelja se u spornim ćelijama za unos jedinične cijene i u traci za unos formula, prikaže vrijednost „0“.

Također je utvrđeno, kao što navodi žalitelj, da je žalitelj tijekom postupka putem sustava EOJN-a 10. travnja 2026. obavijestio naručitelja da se u pojedinim tablicama ne prikazuju vrijednosti 0,00 EUR, iako su iste uredno unesene te da se odabirom predmetnih ćelija u Excel dokumentu u traci formule prikazuje vrijednost „0“, a čime se jasno potvrđuje da je žalitelj popunio predmetne stavke troškovnika i da iste nisu ostale prazne.

U zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda, točki 7. – Valjanost ponuda prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, naručitelj je u odnosu na ponudu žalitelja upisao: „Valjano prema sadržaju: „NE“, „Cjelovito: NE“, uz obrazloženje: „Pregledom i ocjenom ponude utvrđeno je da ponuditelj nije ispunio sve stavke troškovnika, odnosno da za pojedine stavke troškovnika nisu unesene jedinične cijene. Budući da troškovnik predstavlja sastavni dio ponude te da ponuda mora u cijelosti odgovarati zahtjevima i uvjetima dokumentacije o nabavi predmetna ponuda nije sukladna zahtjevima naručitelja te se sukladno članku 3. stavku 12. ZJN 2016 odbija kao nepravilna. Utvrđeni nedostatak nije moguće otkloniti pojašnjenjem ili upotpunjavanjem ponude jer bi se naknadnim unosom jediničnih cijena mijenjao sadržaj ponude i elementi za usporedivost ponuda, što nije dopustivo.“

Temeljem utvrđenih činjenica i primjenom odredbi članka 280. stavka 4. i 290. stavka 1. ZJN 2016, ovo tijelo ocijenilo je da je u pravu žalitelj kada navodi da je naručitelj pogrešnom primjenom odredbi dokumentacije o nabavi, njegovu ponudu odbio kao nepravilnu. Naime, naručitelj je ponudu žalitelja odbio kao nepravilnu navodeći da troškovnik nije popunjen sukladno odredbama dokumentacije o nabavi. Suprotno utvrđenju naručitelja, ovo tijelo je utvrdilo da je žalitelj u dio za upisivanje jedinične cijene upisao „0,00“, obzirom da se ista vrijednost prikazuje u predmetnim ćelijama nakon što se u troškovniku uključi opcija „Prikaz nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost“ koja je u troškovniku koji su ponuditelji bili dužni ispuniti isključena. Da je žalitelj, sukladno toj obvezi iz dokumentacije o nabavi, u troškovnik za sporne stavke upisao iznos 0,00, proizlazi dakle iz činjenice da ukoliko se u troškovniku žalitelja dostavljenom u ponudi, u Excelu uključi opcija „Prikaz nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost“, u jediničnoj stavci troškovnika, vidljivo je da je žalitelj ponudio 0,00 EUR za navedene sporne stavke. Ukoliko se navedena opcija uključi u troškovniku objavljenom kao dio dokumentacije o nabavi, navedena jedinična cijena spornih stavki troškovnika neće sadržavati nuđenje 0,00 EUR niti će u alatnoj traci biti vidljiva „0“. Naručitelj u predmetnoj dokumentaciji o nabavi nije izričito zabranio nuđenje pojedinih stavki troškovnika u iznosu od „0,00“ eura, što znači da je takva cijena dopuštena i ne može predstavljati osnovu za odbijanje ponude kao nepravilne. Naručitelj je upravo radi vlastitog postupanja (isključivanja opcije „Prikaz nule u ćelijama koje imaju nultu vrijednost“) upisane vrijednosti žalitelja od 0,00 eura učinio

nevidljivim pa je zbog tako postavljenih postavki troškovnika, propustio utvrditi da je žalitelj popunio navedene stavke troškovnika te je na temelju tako pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja donio pobijanu Odluku o odabiru. Nadalje, naručitelj ne osporava činjenicu da se odabirom pojedinih spornih čelija u traci formule prikazuje vrijednost „0“ čime zapravo potvrđuje da su sporne jedinične cijene unesene, ali nisu vidljive, kao niti činjenicu da je žalitelj tijekom postupka putem EOJN-a obavijestio naručitelja o neprikazivanju vrijednosti 0,00 eura.

Vezano uz presudu VUS-a na koju u odgovoru na žalbu ukazuje naručitelj, ističe se da ista nije od utjecaja na drugačiju ocjenu ovoga tijela u ovom žalbenom postupku jer sadrži različito činjenično stanje obzirom da je utvrđeno da žalitelj u navedenom postupku nije uopće upisao cijenu troškovničke stavke jer je smatrao da se, s obzirom na postavke troškovnika, podrazumijeva da nudi 0,00 kuna, što je potpuno različita situacija od one koja je predmet ovog žalbenog postupka. Slijedom navedenog, žalbeni navod je ocijenjen kao osnovan.

Žalitelj nadalje osporava zakonitost Odluke o odabiru iz razloga jer je naručitelj odabrao ponudu čija cijena prelazi procijenjenu vrijednost predmetne javne nabave. Nadalje, žalitelj ukazuje na činjenicu da je procijenjena vrijednost nabave određena u iznosu od 345.000,00 EUR bez PDV-a, dok je ponuda odabranog ponuditelja nakon provedene računske kontrole utvrđena u iznosu od 345.578,68 EUR bez PDV-a, odnosno u iznosu koji premašuje procijenjenu vrijednost nabave. Nadalje, žalitelj ističe da iz Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, kao niti iz Odluke o odabiru, ne proizlazi da je naručitelj utvrdio postojanje osiguranih dodatnih financijskih sredstava za prihvrat ponude koja prelazi procijenjenu vrijednost nabave, niti je navedeno na temelju kojih činjenica i okolnosti zaključio da takvu ponudu može prihvatiti.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava gornji žalbeni navod te ističe da je Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda sadržajno u potpunosti sukladan odredbama ZJN 2016 kojima nije propisano da u slučaju da cijena ponude prelazi procijenjenu vrijednost nabave naručitelj mora obrazložiti razloge za prihvaćanje takve ponude te da je odlučno da naručitelj ima ili će imati osigurana sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavi. Naručitelj, međutim, ističe da je u postupku pregleda i ocjene ponude poduzeo radnje radi provjere mogućnosti osiguranja financijskih sredstava za predmetnu nabavu te da je zatražio očitovanje nadležnih službi o mogućnosti osiguranja dodatnih sredstava potrebnih radi izvršenja ugovora. Naručitelj je u žalbenom postupku dostavio ispis e-mail korespondencije iz koje proizlazi da će sredstva potrebna za realizaciju predmetne nabave biti osigurana.

Uvidom u predmetni žalbeni postupak utvrđeno je kako procijenjena vrijednost iznosi 345.000,00 eura bez PDV-a. Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda od 1. lipnja 2026. utvrđeno je kako je naručitelj zaprimio ukupno dvije ponude, i to ponudu žalitelja koju je ocijenio nevaljanom te ponudu odabranog ponuditelja koja je nakon računske kontrole iznosila 345.578,63 EUR bez PDV-a. Naručitelj je ponudu odabranog ponuditelja koja premašuje procijenjenu vrijednost nabave proglasio valjanom te je istu odabrao kao ekonomski najpovoljniju. Člankom 298. stavkom 1. točkom 9. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj obavezan poništiti postupak ako je cijena najpovoljnije ponude veća od procijenjene vrijednosti nabave, osim ako javni naručitelj ima ili će imati osigurana sredstva. S obzirom kako gore citiranim člankom nije propisana obveza, naručitelj nije niti bio dužan dodatno obrazlagati niti dokazivati da mu na raspolaganju stoje osigurana sredstva, te je stoga u tom smislu naručitelj

zakonito pregledao i ocijenio ponude te izradio zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda pri čemu nije povrijedio načelo transparentnosti. Naručitelj je također dostavio i dokazni materijal u žalbenom postupku iz kojeg nedvojbeno proizlazi kako je osigurao dodatna sredstva (e-mail korespondenciju s općinom Kostrena iz koje proizlazi suglasnost za preraspodjelu sredstava naručitelja unutar Plana poslovanja za 2026. godinu), pri čemu je i na taj način dodatno otklonio prigovor žalitelja. Slijedom navedenog, ovaj žalbeni navod žalitelja je neosnovan.

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.

Slijedom navedenog, temeljem članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016, poništava se Odluka o odabiru kako je i odlučeno u točki 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka, po osnovi naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.725,00 eura, po osnovi odvjetničkog troška za sastav žalbe u iznosu od 1.200,00 eura uvećano za PDV, ukupno u iznosu od 1.500,00 eura, sveukupno u iznosu od 2.925,00 eura.

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.

S obzirom na to da je žalitelj izjavio žalbu, a s kojom je uspio, ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka i to u iznosu od 1.725,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka koju je uplatio sukladno članku 430.a stavku 1. točki 2., te u iznosu od 125,00 eura za naknadu troška sastava žalbe po odvjetniku sukladno Tbr. 22. stavak 1., alineja 1., Tbr. 24. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23), uvećanu za pripadajući porez na dodanu vrijednost u iznosu od 25 % (31,25 eura), što ukupno iznosi 156,25 eura. Dakle, žalitelju se priznaje osnovanim zahtjev za naknadu troška žalbenog postupka u iznosu od 1.881,25 eura, dok se u preostalom iznosu od 1.043,75 eura odbija kao neosnovan. Prilikom odlučivanja o naknadi troškova za sastav žalbe po odvjetniku Državna komisija uzela je u obzir i presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske od 18. srpnja 2025., poslovni broj: Usov-55/2024-21, kojom je u točki I. izreke ukinut Tbr. 25. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23). Ukinuti tarifni broj prestao je važiti danom objave presude u Narodnim novinama, odnosno 30. srpnja 2025. godine. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 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

