



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/335

URBROJ: 354-02/14-26-6

Zagreb, 4. kolovoza 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Maje Kuhar, predsjednice, Olge Majdak Huljev, članice i Saše Čaldarevića, člana, povodom žalbe žalitelja Strabag d.o.o., Zagreb, OIB: 74971361430, u odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0005310, predmet nabave: rekonstrukcija ŽC 6055; dionica: Drniš - Trbounje, naručitelja Županijska uprava za ceste Šibensko-kninske županije, Šibenik, OIB: 04762304388, 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) i članka 398. 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. Odbija se žalba žalitelja Strabag d.o.o., Zagreb, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Strabag d.o.o., Zagreb za naknadom troškova žalbenog postupka, kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Županijska uprava za ceste Šibensko-kninske županije, Šibenik, objavio je 13. svibnja 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (nadalje u tekstu: EOJN RH), poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave broja objave 2026/S F02-0005310, radi nabave rekonstrukcije ŽC 6055; dionica: Drniš - Trbounje.

U odnosu na sadržaj dokumentacije o nabavi urednu je žalbu 25. svibnja 2026. izjavio žalitelj Strabag d.o.o., Zagreb. Žalitelj u žalbi u bitnome osporava zakonitost sadržaja dokumentacije o nabavi, u žalbenom zahtjevu traži poništenje točke 2.2. troškovnika, točke 3.1. Općih podataka o postupku nabave te točaka 3.2. i 4.8. Uputa za ponuditelje, kao i naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 2.320,00 eura.

Naručitelj u odgovoru na žalbu prvo ističe prigovor nepravodobnosti žalbe navodeći da je obavijest o nadmetanju objavljena 13. svibnja 2026., pa je rok za

žalbu istekao 23. svibnja 2026., a žalba je izjavljena 25. svibnja 2026. Podredno, osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

U odnosu na naručiteljev prigovor pravodobnosti žalbe utvrđeno je da je taj prigovor neosnovan. Naime, uvidom u podatke konkretnog postupka javne nabave objavljene u EOJN RH, utvrđeno je da je poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi objavljen 13. svibnja 2026. Odredbom članka 406. stavkom 1. točkom 1. ZJN 2016 (Narodne novine, broj 120/16, 114/22), propisano je da se u otvorenom postupku javne nabave žalba u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi, izjavljuje u roku od deset dana od dana objave poziva na nadmetanje te je stoga zadnji dan roka za izjavljivanje žalbe bio je 23. svibnja 2026. Odredbom članka 58. stavka 3. ZJN 2016, propisano je da ako posljednji dan roka pada na državni blagdan, subotu ili nedjelju, rok istječe protekom posljednjeg sata sljedećeg radnog dana. Primjenom navedene odredbe ZJN 2016, utvrđeno je da je pravodobna žalba izjavljena 25. svibnja 2026.

U tijeku postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi objavljene u EOJN RH te ostalih dokaza.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj navodi da je naručitelj u točki 2.2 troškovnika, „zemljani radovi“, tri organizacijski i cjenovno različite stavke svrstao u jednu, odnosno „široki iskop na trasi u materijalu „A“, „B“ i „C“ kategorije s utovarom u prijevozno sredstvo“ je definirao kao jednu troškovničku stavku te naveo količinu od 4.373,30 m³. Nadalje u napomenu u istoj točki je stavio da jediničnom cijenom radova treba biti obuhvaćena prosječna cijena iskopa u „A“, „B“ i „C“ kategoriji terena te da ponuditelj jediničnu cijenu formira temeljem uvida u projekt i temeljem prospekcije terena. S obzirom da je naručitelj u troškovniku tri organizacijski i cjenovno različite vrste rada stavio u jednu stavku troškovnika, žalitelj je smatrao da se radi o očitoj pogrešci naručitelja prilikom izrade troškovnika te mu postavio pitanje na natječajnu dokumentaciju J3F koje glasi: "Molimo Naručitelja da u troškovničkim stavkama koje se odnose na zemljane radove napravi zasebne stavke za svaku od kategorija iskopa (A, B i C), uz sljedeće obrazloženje. Trenutačno formulirane troškovničke stavke zemljanih radova ne razlikuju kategorije iskopa A, B i C, već su objedinjene u jednu općenito formuliranu stavku. Budući da su troškovi iskopa izravno i u značajnoj mjeri ovisni o kategoriji tla, ovako formulirane(a) stavke(a) onemogućuju ponuditeljima formiranje valjanih i ekonomski utemeljenih jediničnih cijena. Dalje, bez jasnog rasporeda i utvrđenih količina za svaku od triju kategorija iskopa, ponuditelji su primorani preuzeti neuobičajene i nerazmjerne rizike pri formiranju ponudbene cijene. Takav pristup nije u skladu s odredbama članka 200. Zakona o javnoj nabavi, prema kojemu naručitelj mora ponuditeljima omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i bez poduzimanja opsežnih predradnji. Naručitelj koji ne osigura dostatne tehničke i geotehničke podloge za formiranje cijena time krši načelo transparentnosti i jednakog tretmana ponuditelja. S navedenih razloga, molimo Naručitelja da: 1. U troškovniku napravi zasebne troškovničke stavke za svaku kategoriju iskopa (A, B i C) s jasno definiranim i utvrđenim količinama za svaku od kategorija. Bez navedene dopune dokumentacije, ponuditelji nisu u mogućnosti izraditi valjanu i ekonomski utemeljenu

ponudu, a troškovnik u sadašnjem obliku ne zadovoljava standarde transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije ponuditelja koji su postavljeni odredbama Zakona o javnoj nabavi." S obzirom da naručitelj nije odgovorio na ponuditeljev upit sedam dana od dana postavljanja pitanja, žalitelj je primoran zatražiti intervenciju putem žalbenog tijela, odnosno zaštitu od protupravnog postupanja naručitelja. Obrazlaže da postoje tri kategorije širokog iskopa na trasi ("A", "B" i "C") te se svaka od kategorija iskopa izvodi drugačije i predstavlja različit trošak za žalitelja, a i sve ostale ponuditelje. Kako je i vidljivo u samom dokumentu "Mapa 1 Drniš Trbounje" koje je objavio naručitelj, široki iskop ima tri kategorije (stranica 100-101). Iskop u materijalu kategorije A podrazumijeva sve čvrste materijale i potrebno je miniranje kod cijelog iskopa. Kod iskopa u materijalu kategorije B podrazumijevaju se polučvrsta kamenita tla, gdje je potrebno djelomično miniranje, a ostali se dio iskopa obavlja se izravnim strojnim radom. Kod iskopa u materijalu kategorije C podrazumijevaju se svi materijali koje nije potrebno minirati, nego se mogu kopati izravno, upotrebom pogodnih strojeva buldožerom, bagerom ili skreperom. Žalitelj ističe da u praksi, izvođenje radova ovisi o kategoriji materijala. Svaka od ovih kategorija zahtijeva različitu tehnologiju izvođenja, angažman mehanizacije, radne snage, vremena i zaštitnih mjera. Iskop u materijalu kategorije A je najzahtjevnija vrsta iskopa. Tu se radi o čvrstim materijalima kod kojih je potrebno miniranje u cijelom opsegu radova i upotreba bagera gusjeničara. Takva vrsta rada ima dodatne troškove poput eksploziva, specijalizirane opreme, ovlaštenog osoblja, sigurnosnih mjera i organizacije radova, a rizik od nastanka šteta na imovini trećih osoba je značajno veći od npr. iskopa kategorije C. Kod izvođenja radova iskopa materijala kategorije B potrebno je samo djelomično miniranje, a ostatak iskopa se može izvoditi strojnim putem, a samim time i troškovi izvođenja takve vrste radova su niži u odnosu na kategoriju A, ali i dalje viši nego standardni strojni iskop. Iskop materijala kategorije C, izvodi se isključivo strojnim radom. U praksi to znači da se bagerom ili buldožerom može slobodno raditi i kopati, odnosno nisu potrebni materijali poput eksploziva, niti neka dodatna specijalizirana oprema, dodatno ovlašteno osoblje, sigurnosne mjere, a rizik od nastanka štete na imovini trećih osoba je značajno manji. Kada se to pretvori u brojke i analizu cijene, kategorija iskopa "A" po m³ iznosi između 19,00-28,00 EUR bez PDV-a, kategorija iskopa "B" po m³ iznosi 8,00-14,00 EUR bez PDV-a i kategorija iskopa "C" po m³ iznosi 4,5 EUR- 6,5 EUR bez PDV-a. Navedeni raspon cijena postoji zbog činjenice da sve ovisi o tlu nad kojim se vrši iskop, pa tako jedna vrsta iskopa može koštati 4,5 EUR, a druga vrsta iskopa može koštati 28 EUR bez PDV-a. Nadalje, naručitelj je kao ukupnu količinu odredio 4.373,30 m³, ali nigdje iz dostupne dokumentacije o nabavi nije razvidno koja količina otpada na koju kategoriju iskopa niti na koji način je utvrđena ta količina (geotehnička ili sondažna istraživanja ili slično). Štoviše, naručitelj je u točki 2.2. troškovnika u napomenu stavio da ponuditelji trebaju staviti prosječnu cijenu iskopa za sve tri stavke te je naveo da ponuditelji jediničnu cijenu formiraju temeljem uvida u projekt i temeljem prospekcije terena. Žalitelj je izvršio uvid u projekt, a osobito dokument "Mapa 1 Drniš Trbounje" te nigdje nije našao raspodjelu koliko se količina odnosi na koju kategoriju iskopa od navedenih 4.373,30 m³, odnosno takav podatak u dokumentaciji o nabavi ne postoji. Dodatno, naručitelj u napomeni navodi da bi jediničnu cijenu trebalo odrediti temeljem prospekcije terena. S obzirom da je riječ o materijalu iz iskopa, nejasno je kako ponuditelji na terenu točno mogu odrediti koja kategorija iskopa će biti potrebna (s obzirom da je riječ o iskopu, a ne nečemu što je vidljivo golim okom) te onda ponuditi prosječnu cijenu. Prema takvoj formulaciji, žalitelj bi trebao otići na mjesto izvođenja radova te izvršiti geotehnička ili druga

istraživanja kako bi utvrdio sastav i kategoriju iskopa na toj lokaciji, a to već podrazumijeva opsežne predradnje žalitelja za projekt relativno male procijenjene vrijednosti, a uostalom žalitelj nema ni posjed niti ikakvu pravnu osnovu za vršenje takvih opsežnih predradnji ponuditelja. Stoga smatra da je dokumentacija o nabavi u tom dijelu nejasna, nerazumljiva i neprecizna te se žalitelj našao u situaciji da ne može izračunati cijenu, a da ne preuzme rizik da kad počne izvoditi radove se dogodi situacija da je odredio prosječnu cijenu za tri kategorije iskopa, a moguće je da npr. sav iskop bude iz kategorije "A" ili većina. Ostvarenje takvog rizika bi značajno povećalo troškove žalitelja prilikom izvođenja radova te dovelo u pitanje uopće svrhovitost izvođenja radova ili predaje ponude na projektu. Osim navedenog, potrebno je da naručitelj objavi geotehnički elaborat i/ili sondažna istraživanja, kako bi se znalo koja vrsta iskopa se može očekivati na projektu i kako bi se mogle predvidjeti količine svake od kategorija iskopa, kao i njihova cijena (nije isto iznosi li jedinična cijena za iskop 4.5. EUR bez PDV-a ili 28 EUR bez PDV-a). Žalitelj ne može izvršiti prospekciju terena na način da vrši istraživanja za projekt izvođenja radova za koja možda i neće dati najpovoljniju ponudu, a običnim pregledom "golim okom" se ne može utvrditi koja je kategorija tla niti potrebne količine kako bi se odredila prosječna vrijednost. Žalitelj ne može odrediti jediničnu cijenu, niti prosječnu jediničnu cijenu za tri stavke i tri cjenovno i organizacijski različite vrste rada, osobito iz razloga što ne zna barem približno točne količine kategorije iskopa A, B i C, nego bi prosječnu cijenu trebao odrediti "napamet" i vizualnim pregledom terena, a s obzirom da je riječ o iskopima, bez geotehničkog istraživanja ne može se izvršiti stvarni pregled terena, kao ni utvrditi jedinična cijena za svaku kategoriju iskopa. Ističe da sve kad bi i postojala geotehnička istraživanja, ona mogu biti netočna i pogrešna, stoga je potrebno odrediti posebne troškovničke stavke za svaku od pojedinih kategorija iskopa. Zaključuje da je naručitelj povrijedio odredbe ZJN 2016 definirajući troškovničku stavku 2.2. "široki iskop na trasi u materijalu "A", "B" i "C", kao jednu stavku za koju žalitelj treba ponuditi prosječnu cijenu.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je za namjeravani zahvat izradio glavni i izvedbeni projekt „Rekonstrukcije županijske ceste ŽC 6055“ te ishodio građevinsku dozvolu. Prilikom ishoda građevinske dozvole nije imao obavezu izrade geotehničkog elaborata temeljem kojega bi se mogli odrediti postotci pojedinih kategorija širokog iskopa. Upravo radi te činjenice, a da bi svi ponuditelji imali ravnopravan položaj prilikom nuđenja uz stavku troškovnika 2.2 navedena je napomena da ponuditelj jediničnu cijenu formira temeljem uvida u projekt (uzdužni i karakteristični profili ceste iz kojih je vidljiva dubina iskopa na pojedinom dijelu trase kao i tabelar masa koji je sastavni dio dokumentacije o nabavi) i temeljem prospekcije terena što podrazumijeva pregled trase kao mogućnost sondiranja kako bi se mogla formirati prosječna jedinična cijena širokog iskopa. Sam žalitelj u svom žalbenom navodu ističe da kada bi i postojao geotehnički elaborat (geotehnička istraživanja), ona mogu biti netočna te upravo zbog te činjenice, naručitelj upućuje ponuditelje da sami procijene odnosno poduzmu određene radnje za utvrđivanjem postotka pojedinih kategorija širokog iskopa kako bi se mogla formirati prosječna jedinična cijena širokog iskopa. Navodi da poučen iskustvom iz ranije provedenih postupaka kada je troškovničkom stavkom bio definiran široki iskop na trasi u postotku pojedinih kategorija "A", "B" i "C", gotovo uvijek bi ponuditelji inzistirali da se izmijeni postotak određene kategorije širokog iskopa na način da to bude ona kategorija za koju su ponudili bolju cijenu, a to je u praksi uvijek bila ona kategorija koja je izražena u manjem postotku tako da njena ukupna cijena nema veliki utjecaj

na cjelokupni ponudbeni troškovnik. Ovakvim definiranjem stavke troškovnika su izbjegnute takve manipulacije i eventualno povećanje troškova naručitelju.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda, utvrđeno je da je točkom 3.1. Općih podataka o postupku nabave, u opisu predmeta nabave navedeno „Rekonstrukcija ŽC 6055; dionica: Drniš – Trbounje”.

Točka 2.2. troškovnika glasi: "Široki iskop na trasi u materijalu "A", "B" i "C" kategorije s utovarom u prijevozno sredstvo. U cijenu su uključeni svi radovi na iskopu materijala s utovarom u prijevozno sredstvo, radovi na uređenju, čišćenju, planiranju iskopenih i susjednih površina kao i odlaganje viška materijala s oblikovanjem i uređenjem odlagališta sa svim poslovima potrebnim za njegovu stabilnost i uklapanje u okolinu. Ovom stavkom obračunat je i iskop postojeće kolničke konstrukcije na mjestima predviđenim projektom (u skladu s projektom). Obračun po metru kubnom stvarno iskopanog materijala u sraslom stanju. Napomena: Jediničnom cijenom radova obuhvaćena je prosječna cijena iskopa u "A", "B" i "C" kategoriji terena. Ponuditelj jediničnu cijenu formira temeljem uvida u projekt i temeljem prospekcije terena. U količinama širokog iskopa iskazane su i količine uklanjanja postojeće kolničke konstrukcije u zahvatu prometnice. Iskop površinskog sloja nije iskazan zasebno jer se sav materijal iz iskopa odvozi na deponiju." Navedena je količina 4.373,30 m³.

U izvedbenom projektu MAPA 1 Drniš Trbounje se navodi:

"5.2.2. ŠIROKI ISKOP

Ovaj rad obuhvaća široke iskope u svim kategorijama materijala koji su predviđeni projektom ili zahtjevom nadzornog inženjera. Rad uključuje i utovar iskopanog materijala u prijevozna sredstva. Sve iskope treba obaviti prema profilima, predviđenim visinskim kotama i propisanim nagibima po projektu, odnosno po zahtjevima nadzornog inženjera. Pri izradi iskopa treba provesti sve mjere sigurnosti pri radu i sva potrebna osiguranja postojećih objekata i komunikacija. Pri radu na iskopu treba paziti na to da ne dođe do potkopavanja ili oštećenja projektom predviđenih pokosa uslijed čega bi moglo doći do klizanja i odrona. Izvođač je dužan da svaki eventualni slučaj potkopavanja ili oštećenja pokosa odmah sanira po uputama nadzornog inženjera i za to nema pravo tražiti odštetu ili naknadu za višak rada ili nepredviđeni rad. Široki iskop treba obavljati uporabom odgovarajuće mehanizacije i drugih sredstava, a ručni rad ograničiti na neophodni minimum. Materijali iz širokog iskopa mogu biti različitog sastava, pa poprečna i uzdužna odvodnja mora biti u svim fazama rada besprijekorno riješena. Sva voda mora se izvesti izvan trupa ceste u pogodne recipijente. Otežani rad kao i zamjena vodom prezasićenog miješanog materijala, čiji su uzroci nepravilan rad i loša odvodnja, neće se posebno plaćati. U jediničnu cijenu uračunani su svi radovi na iskopu materijala s utovarom u prijevozna sredstva, radovi na uređenju i čišćenju pokosa od labilnih blokova i rastresitog materijala, planiranje iskopenih i susjednih površina, te izvođač nema pravo zahtijevati bilo kakvu dodatnu naknadu za taj rad.

a) Iskop u materijalu kategorije "A" Pod materijalom kategorije "A" razumijevaju se svi čvrsti materijali, gdje je potrebno miniranje kod cijelog iskopa. Toj skupini pripadaju sve vrste čvrstih i veoma čvrstih kamenih tala kompaktnih stijena (eruptivnih, metamorfnih i sedimentnih) u zdravom stanju, uključujući i moguće tanje slojeve rastresitog materijala na površini, ili takve stijene s mjestimičnim gnijezdima ilovače i lokalnim trošnim ili zdrobljenim zonama. U ovu se kategoriju ubrajaju i tla koja sadrže više od 50% samaca većih od 0,5 m³, za čiji je iskop također potrebno miniranje. Pri radovima na miniranju u ovoj kategoriji materijala izvođač mora raspolagati izvježbanom i kvalificiranom radnom snagom za takvu vrstu radova.

Projekt miniranja, koji uključuje i "glatko miniranje", sastavni je dio POG-a, a prije početka radova mora ga odobriti nadzorni inženjer. Sve izmjene i dopune tijekom rada mora odobriti nadzorni inženjer. Pri svakoj upotrebi eksploziva potrebno je postupati u skladu s odabranom tehnologijom, važećim zakonima i propisima za takve radove radi sigurnosti vlastitog gradilišta, opreme, objekata, ljudi i okoliša. Kod miniranja, kao i pri radovima na iskopima, treba svesti na minimum utjecaje koji bi prouzročili ometanje prometa, ljudi i okoliša. Ako bi došlo do takvih smetnji, izvođač ih je dužan odmah otkloniti o svom trošku. Pri radovima treba postaviti svu potrebnu prometnu i sigurnosnu signalizaciju. Nakon mišljenja ovlaštene organizacije, kamen iz iskopa bi se mogao rabiti za zamjenu slabog temeljnog tla, izradu nasipa, nosivog sloja od drobljenog kamenog materijala, agregat za beton i asfalt. Ako se radi o velikim količinama iskopa materijala "A" kategorije i nasipa, predlaže se da se u neposrednoj blizini gradilišta organizira postrojenje za preradu i separaciju kamena. Nadzorni inženjer mora dati suglasnost na uporabu tog materijala.

b) Iskop u materijalu kategorije "B"

Pod materijalom kategorije "B" razumijevaju se polučvrsta kamenita tla, gdje je potrebno djelomično miniranje, a ostali se dio iskopa obavlja izravnim strojnim radom. Toj skupini materijala pripadaju: flišni materijali, uključujući i rastresiti materijal, homogeni lapori, trošni pješčenjaci i mješavine lapora i pješčenjaka, većina dolomita (osim vrlo kompaktnih), raspadnute stijene na površini u debljim slojevima s miješanim raspadnutim zonama, jako zdrobljeni vapnenac, sve vrste škriljaca, neki konglomerati i slični materijali. Za ovu kategoriju materijala uz rad strojeva potrebno je i određeno miniranje. Međutim, bez obzira na to što je pri iskopu takvog materijala opseg miniranja mali, izvođač mora u svemu primjenjivati tehnologiju i sigurnosne mjere kao pri miniranju u čistom kamenom materijalu (materijalu kategorije "A"). Pri iskopu materijala osjetljivih na atmosferske utjecaje treba istovremeno osigurati utovar materijala, prijevoz do mjesta stalnog odlagališta ili do mjesta ugradnje u nasip, istovar i ugradnju. Iskop se do predviđene kote planuma posteljice smije obaviti samo ako materijal nije osjetljiv na utjecaje atmosferlija i ako je tlo u zoni posteljice sposobno da podnese gradilišni promet. Ako nije tako, iskop treba obaviti za 0,2-0,3 m iznad predviđene kote planuma posteljice, a konačni se iskop obavlja neposredno prije izrade posteljice i kolničke konstrukcije. Materijali iz širokog iskopa mogu biti različitog sastava, pa poprečna i uzdužna odvodnja mora biti u svim fazama rada besprijekorno riješena. Sva voda mora se odvesti izvan trupa ceste u pogodne recipijente. Otežani rad kao i zamjena vodom prezasićenog miješanog materijala, čiji su uzroci nepravilan rad i loša odvodnja, neće se posebno plaćati.

c) Iskop u materijalu kategorije "C"

Pod materijalom kategorije "C" podrazumijevaju se svi materijali koje nije potrebno minirati, nego se mogu kopati izravno, upotrebom pogodnih strojeva - buldožerom, bagerom, ili skreperom. U ovu kategoriju spadala bi:

- sitnozrnata vezana (koherentna) tla kao što su gline, prašine, prašinaste gline (ilovače), pjeskovite prašine i les,
- krupnozrnata nevezana (nekoherentna) tla kao što su pijesak, šljunak odnosno njihove mješavine, prirodne kamene drobine - siparišni ili slični materijali, - mješovita tla koja su mješavina krupnozrnatih nevezanih i sitnozrnatih vezanih materijala.

U materijalima ove kategorije iskop se obavlja izravno strojevima. Risanje se u tim materijalima primjenjuje ponekad samo radi povećanja učinka strojeva. Izbor vrste strojeva i njihov broj predviđeni su POG-om i odabranom tehnologijom iskopa. Iskop je dopušten do dubine 0,2-0,3 m iznad projektirane kote planuma posteljice, a

konačni se iskop obavlja tek neposredno prije izrade kolničke konstrukcije, osim kod materijala koji nisu osjetljivi na utjecaj vode. Ako je iskopani materijal osjetljiv na atmosferske utjecaje, njegovo odlaganje u trupu ceste nije dopušteno, pa se prilikom iskopa takvi materijali moraju odmah utovariti, prevesti i ugraditi u nasipe ili istovariti na mjesto stalnog odlagališta. Svi iskopi moraju se izvesti prema profilima, kotama i nagibima iz projekta, vodeći računa o svojstvima i upotrebljivosti iskopanog materijala u određene svrhe, tj. za izradbu nasipa ili kao građevni materijal za druge korisne svrhe."

Uvidom u EOJH RH, također je utvrđeno da je žalitelj 19. svibnja 2026., naručitelju postavio upit, odnosno upozorio ga na nezakonitost, sadržaja kako je naveden u žalbenom navodu.

Odredbom članka 200. stavka 1. ZJN 2016, propisano je dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbeno te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Stavak 2. tog članka propisuje da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Prema ocjeni ovoga tijela, iz utvrđenih činjenica na koje je primijenjen relevantni pravni okvir, ovo tijelo nije utvrdilo nezakonitosti na koje upućuje žalitelj.

Iz dokumentacije o nabavi ne proizlazi da je naručitelj tražio od ponuditelja da ponude jediničnu cijenu za neodređeni opseg radova niti da je dokumentacija u ovom dijelu nejasna, neprecizna ili nedvojbeno. Naprotiv, količina širokog iskopa određena je na 4.373,30 m³, dok je predmet obračuna jasno definiran kao široki iskop materijala kategorija A, B i C. Naručitelj je izričito odredio da se jedinična cijena formira kao *prosječna* jedinična cijena za kategorije A, B i C, temeljem uvida u projekt i prospekcije terena. Naime, naručitelj predmet nabave opisuje sukladno vlastitim potrebama, pri čemu se mora pridržavati odredbi ZJN 2016. Hoće li naručitelj iskop razdvojiti na tri stavke ili će predvidjeti jednu stavku s prosječnom jediničnom cijenom, predstavlja prvenstveno pitanje njegove tehničke i poslovne procjene, pod uvjetom da su svi ponuditelji u jednakom položaju i da mogu formirati ponudu bez preuzimanja neuobičajenih rizika. Vezano za tvrdnju žalitelja da je naručitelj trebao uz dokumentaciju o nabavi objaviti geotehnički elaborat kako bi se mogle utvrditi točne količine svake od kategorija materijala, ovo tijelo prihvaća argumentaciju naručitelja da geotehnički elaborat nije izrađen jer za predmetni zahvat nije bio propisan kao obavezan dokument za ishodenje građevinske dozvole, a koju okolnost žalitelj nije osporio. Nadalje naručitelj je naveo da upravo zbog nepostojanja egzaktnih podataka o udjelima pojedinih kategorija iskopa nije određivao postotke kategorija A, B i C, nego je svim ponuditeljima prepustio da na jednak način procjene prosječnu jediničnu cijenu čime je postupio u skladu s načelom jednakog tretmana. Vezano za navedeno, valja reći da i sam žalitelj u žalbi navodi kako i geotehnička istraživanja mogu biti netočna i pogrešna. Time zapravo potvrđuje da ni eventualna izrada takvog elaborata ne bi u potpunosti uklonila rizik na koji se poziva.

Osim toga, ne može se prihvatiti navod žalitelja da ponuditelji prije podnošenja ponude moraju provesti opsežne predradnje. Naime, naručitelj nije zahtijevao izvođenje geotehničkih ili drugih istraživanja kao uvjet za podnošenje ponude, već je uputio ponuditelje na pregled projektne dokumentacije i prospekciju terena radi procjene prosječne strukture iskopa. Sama okolnost da pojedini ponuditelj radi preciznijeg formiranja cijene odluči provesti dodatna ispitivanja predstavlja njegovu poslovnu odluku i procjenu, a ne obvezu koja proizlazi iz dokumentacije o nabavi. Isto tako, rizik odstupanja između projektiranih i stvarnih uvjeta izvođenja u određenoj je mjeri uobičajen kod građevinskih radova te se sam po sebi ne može smatrati

neuobičajenim rizikom u smislu članka 200. stavka 2. ZJN 2016, budući da su ponuditeljima dostupni isti projektni podaci te se traži formiranje prosječne jedinične cijene. Slijedom navedenog, budući da žalitelj nije dokazao da zbog jedinstvene stavke širokog iskopa, nije mogao iskazati cijenu bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji u smislu članka 200. ZJN 2016, žalbeni navod je ocijenjen kao neosnovan.

Žalitelj dalje navodi da naručitelj nije objavio prijedlog ugovora. Navodi da je naručitelj sukladno članku 205. stavku 4. dužan navesti sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude (npr. mjesto izvršenja, posebni zahtjevi u pogledu načina izvršenja predmeta nabave i slično). Ističe da su odredbe dokumentacije o nabavi o nabavi u konkretnom slučaju površne i daju osnovne podatke te zbog nepostojanja prijedloga ugovora, žalitelju nisu poznati svi ili barem većina uvjeta za izvršenje ugovora. Žalitelj ističe da je naručitelju stoga postavio pitanje br. T8S koje glasi: "Molimo vas da objavite prijedlog ugovora u Dokumentaciji o nabavi. Prijedlog ugovora je jedna od najvažnijih stavki natječajne dokumentacije, s obzirom da se u prijedlozima ugovora nalaze odredbe koje značajno mogu utjecati na određivanje cijene ponuditelja. Uvjeti za produženje roka, uvjete preuzimanja radova, troškova s osnova produženja roka i druge administrativne obaveze mogu značajno povećati ili smanjiti troškove ponuditelja, a koje ponuditelj mora ukalkulirati u svoju ponudu. S obzirom da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna i razumljiva te mora osigurati izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja (članak 200 ZJNJ), potrebno je da naručitelj ili objavi prijedlog ugovora u natječajnoj dokumentaciji ili potvrdi da će ponuditelj u prijedlogu ugovora imati sva ona prava koja izvođač radova ima prema Zakonu o obveznim odnosima i drugim primjenjivim zakonima." S obzirom na to da je ponuditelj navedeno pitanje postavio još 13. svibnja 2025., a naručitelj do danas nije odgovorio na predmetno pitanje, žalitelj ovim putem traži intervenciju žalbenog tijela. Odredbe dokumentacije o nabavi značajno mogu utjecati na određivanje cijene ponuditelja, kao i organizaciju radova. Dalje navodi da su mu prijedlog ugovora, odnosno sve važne odredbe ugovora bitne osobito iz razloga što se ne želi dovesti u situaciju da na predmetnom natječaju preda ekonomski najpovoljniju ponudu te bude odabran kao ekonomski najpovoljniji ponuditelj, a onda mu naručitelj pošalje na potpis ugovor u kojem se žalitelju nameću novi troškovi i rizici koje nije mogao ukalkulirati u svoju cijenu i dinamiku izvođenja radova prilikom davanja ponude. U tom slučaju žalitelj će se naći u situaciji da mora potpisati ugovor sa sadržajem koji mu nije bio poznat prije davanja ponude, a koji je morao biti sukladno članku 205. ZJN 2016. Pritisak na žalitelja da potpiše nepovoljan ugovor s naručiteljem osobito proizlazi iz točke 4.1.1. Jamstvo za ozbiljnost ponude (Upute za ponuditelje) u kojem se navodi da naručitelj može naplatiti jamstvo za ozbiljnost ponude ako ponuditelji odbiju potpisati ugovor o javnoj nabavi. Stoga je žalitelj mišljenja da je naručitelj trebao navesti koje odredbe budućeg ugovora će odstupati od pravnih odredbi Zakona o obveznim odnosima i drugih primjenjivih propisa u Republici Hrvatskoj, a što naručitelj nije učinio do dana izjavljivanja ove žalbe. Žalitelj nastavlja da naručitelj u dokumentaciji o nabavi nije naveo sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, a time i za izradu ponude, a uvjete koje je naveo su uglavnom manjkavi i ne sadrže niti približno dovoljno podataka da bi se mogli tumačiti kao jasni i nedvojbeni. Npr. u točki 3.1.9. „Trajanje ugovora“ (Opći podaci o postupku nabave) propisano je da ugovor traje 90 dana od uvođenja izvođača u posao, međutim nije određen rok u kojem je naručitelj dužan uvesti

izvođača u posao nakon potpisa ugovora. Takva formulacija izlaže ponuditelje značajnom riziku prilikom kalkulacije cijena jer nije moguće predvidjeti stvarni početak izvođenja radova niti kada je barem predviđeni datum za uvođenje izvođača u posao. Naime, izvođač može biti uveden u posao odmah nakon potpisa ugovora, ali i nakon više mjeseci ili godinu dana, uslijed čega može doći do promjene cijena rada, materijala, mehanizacije i drugih troškova relevantnih za izvršenje ugovora, a ugovorna cijena je nepromjenjiva. Time se rizik neizvjesnosti početka izvođenja radova, rizik povećanja cijene radova dodatno prebacuje na ponuditelje.

Nadalje, nije određen postupak uvođenja u posao iz čega proizlazi da naručitelj dan prije uvođenja u posao može odabranog ponuditelja obavijestiti o uvođenju u posao, a nakon čega mu počinje teći rok za izvođenje radova. Naime, naručitelj mora uzeti u obzir da navedeni projekt nije jedini projekt koji izvođači rade te da je potrebno prethodno organizirati radove, prijevoz mehanizacije, organizaciju ljudi, nabavu materijala i drugih resursa. Nejasno je kako će odabrani ponuditelj predmetno napraviti kada ne zna ni okvirni datum početka izvođenja radova niti zna u kojem će roku biti nakon potpisa ugovora uveden u posao.

Nadalje, naručitelj je u točki 4.1.2. Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi (Upute za ponuditelje) propisao da će odabrani gospodarski subjekt uz potpisani ugovor o javnim radovima, predati naručitelju jamstvo u obliku bankarske garancije s rokom važenja do 30. studenoga 2026., a umjesto bankarske garancije može se uplatiti i novčani polog. Kako je ranije navedeno, naručitelj nije naveo kada će odabranog izvođača uvesti u posao. Postavlja se pitanje što ako se radovi produže nakon 30. studenoga 2026., ili ako se izvođač uvede u posao npr. u 10-om mjesecu (rok izvođenja je 3 mjeseca), hoće li izvođač morati produžiti valjanost jamstva za uredno izvršenje ili ne, a navedeno značajno utječe na određivanje cijene od strane ponuditelja, budući da ponuditelji sve te troškove moraju uračunati u cijenu, a bankarske garancije nisu jeftine. Objektivno je moguća situacija da naručitelj pošalje na potpis ugovor koji sadrži odredbe o produljenju jamstva za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi, iako to nije propisano dokumentacijom o nabavi. Nadalje u dokumentaciji o nabavi nisu propisani uvjeti pod kojima se može naplatiti jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi niti postupak naplate. Navedeno ponuditelje izlaže riziku da naručitelj u ugovoru može navesti uvjete kakve god želi, a ako žalitelj ili bilo koji drugi ponuditelj odbije potpisati ugovor o javnoj nabavi suočit će se s naplatom jamstva za ozbiljnost ponude i ulaska u sudski proces koji će biti dug i neizvjestan.

Nadalje, u točki 4.8. rok način i uvjeti plaćanja (Upute za ponuditelje), navodi se da će se plaćanje radova vršiti na način da će se svaka privremena situacija umanjiti za 10% vrijednosti te će se razlika isplatiti po dostavi jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Naručitelj nigdje u dokumentaciji o nabavi nije propisao, uvjete naplate jamstva za otklanjanje nedostataka, način i vrijeme povrata jamstva. Sve te odredbe značajno utječu na definiranje cijene ponude od strane žalitelja, budući da sve te troškove žalitelj i drugi ponuditelji moraju ukalkulirati u cijenu.

Nadalje, nije navedena svrha i razlog zadržavanja zadržanog iznosa, odnosno umanjenja privremenih situacija od 10%. Obrazlaže da je naručitelj u točki 4.1. Vrsta, sredstvo i uvjeti jamstva propisao da odabrani gospodarski subjekt u slučaju da bude odabran će morati dostaviti jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi u visini od 10% ugovorenog iznosa (bez poreza na dodanu vrijednost). Iz dokumentacije o nabavi proizlazi da će naručitelj tijekom izvršenja ovog Ugovora imati na raspolaganju jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi u visini

od 10% bez PDV-a. Jamstvo za otklanjanje nedostataka sukladno članku 214. ZJN-a se može naplatiti u slučaju povrede ugovornih obaveza, što je žalitelju jasno i navedeno ne spori. No nejasna je odredba dokumentacije o nabavi u kojoj se navodi da će naručitelj zadržati 10% vrijednosti od svake situacije, a koju će isplatiti po završetku izvođenja radova, odnosno po dostavi jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Naručitelj nije obrazložio niti naveo razlog zadržavanja navedenog iznosa. Iz dokumentacije o nabavi proizlazi da će naručitelj kod sebe na raspolaganju imati 20% vrijednosti projekta koje će moći naplatiti i zadržati u bilo kojem trenutku. Nejasno je za što se može koristiti zadržani iznos i koja je svrha zadržavanja tog iznosa. Navedenom odredbom naručitelj ne postupi sukladno načelu razmjernosti. Nije životno logično niti praktično niti razmjerno zahtjevnosti radova da naručitelj ima na raspolaganju sveukupno 20% sredstava odabranog ponuditelja kod sebe na raspolaganju. Svrha zadržavanja zadržanog iznosa nije navedena u dokumentaciji o nabavi, koja mora biti jasna, precizna i razumljiva. Jedino za što bi se taj zadržani iznos mogao koristiti jest za naplatu povrede ugovornih obaveza, ali za slučaj povrede ugovornih obaveza, naručitelj već ima na raspolaganju jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi u visini od 10% bez poreza na dodanu vrijednost. Ako je to svrha zadržanog iznosa (a to je jedini razlog zbog kojeg se zadržani iznos u praksi propisuje), žalitelj skreće pozornost da sukladno članku 215. stavku 3. ZJN 2016 javni naručitelj ne smije zahtijevati jamstvo za uredno ispunjenje ugovora u iznosu većem od 10% od vrijednosti ugovora bez poreza na dodanu vrijednost.

Nadalje, natječajnom dokumentacijom naručitelj nije propisao, a sukladno članku 205. ZJN 2016, sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora. Tako, žalitelju i ostalim ponuditeljima nije poznato postoji li mogućnost produženja roka izvođenja radova i pod kojim uvjetima, postoji li pravo na troškove s osnove produženja rokova osobito ako je do produženja rokova došlo krivnjom žalitelja. Nadalje, naručitelj nije propisao način primopredaje izvedenih radova, odnosno imaju li izvođači pravo otkloniti manje u nedostatke u određenom roku nakon primopredaje ili se radovi ne smatraju završenima sve dok se ne otklone svi nedostaci, postoje li ugovorne kazne ili ne i u kojoj visini, postoji li tehnički pregled ili neki drugi oblik internog tehničkog pregleda, a kojeg žalitelj i drugi ponuditelji moraju ukalkulirati u rok i cijenu izvođenja radova.

Dalje, dokumentacijom o nabavi nije definirana odgovornost za štete koje nastanu na gradilištu, moguće police osiguranja, nije definirano što ako se prilikom provođenja projekta otkrije da dokumentacija naručitelja nije valjano pripremljena. Sve su to rizici koje naručitelj može prebaciti na izvođača u ugovoru ili kojima može značajno otežati izvođenje radova izvođaču ili zahtijevati reorganizaciju. Zaključuje da u postupcima javne nabave nije predviđena mogućnost naknadnih pregovora o važnim ugovornim odredbama niti javni naručitelji imaju takvu praksu u Republici Hrvatskoj, zbog čega ponuditelj prije podnošenja ponude mora imati potpune i nedvojbene informacije o pravima i obvezama koje će biti sastavni dio budućeg ugovornog odnosa, a kako bi mogao izračunati cijenu bez preuzimanja neuobičajenih rizika.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da sukladno Pravilniku o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17, 75/20, 92/25, dalje u tekstu: Pravilnik), prijedlog ugovora nije obvezni sadržaj dokumentacije o nabavi. Točkom 4.5. Uputa za ponuditelje, a sukladno članku 312. i 313. ZJN 2016 je propisano da se ugovor o javnoj nabavi sklapa i izvršava u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom. Ističe da su

dokumentacijom o nabavi određeni svi bitni elementi ugovora: predmet i tehničke specifikacije predmeta nabave (troškovnik i projektna dokumentacija), mjesto izvršenja, rok izvršenja, okvirni datum početka radova, način određivanja cijene, vrste jamstva, rok način i uvjeti plaćanja. Navedenom točkom dokumentacije o nabavi također je propisano da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz odredbe ZJN 2016, na odgovarajući način primjenjuju i odredbe Zakona o obveznim odnosima. Žalitelj navodi da u dokumentaciji o nabavi nije navedeno u kojem roku je naručitelj dužan uvesti izvođača u posao nakon potpisa ugovora pa da su ponuditelji izloženi značajnom riziku prilikom kalkulacije cijena jer nije moguće predvidjeti stvarni početak izvođenja radova. Obrazlaže da je iz same Obavijesti o nadmetanju, točka 4.1.3. vidljivo da je okvirni planirani datum početka radova 15. srpnja 2026., pa su žaliteljevi navodi da bi od potpisa ugovora do uvođenja u posao moglo proći, više mjeseci ili godinu dana, u cijelosti neosnovani. Vezano za jamstvo za uredno ispunjenje ugovora, žalitelj se u žalbi pita što ako radovi ne budu izvršeni do 30. studenoga 2026., hoće li žalitelj morati produžiti jamstvo za uredno izvršenje ugovora ili ne. Naručitelj obrazlaže da je jasno da, kao i kod jamstva za ozbiljnost ponude, ukoliko istekne rok valjanosti jamstva za uredno izvršenje ugovora, prije nego radovi budu završeni, da je valjanost istog potrebno produžiti. Također navodi da je netočno da naručitelj zadržane iznose može naplatiti u bilo kojem trenutku. Zadržavanjem iznosa od 10% po situaciji odnosno eRačunu naručitelj se osigurava za slučaj da izvođač, nakon završetka i primopredaje radova ne dostavi naručitelju jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Po dostavi jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku, zadržani iznos se vraća izvođaču. Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora koristi se za slučaj povrede ugovornih obveza. Dokumentacijom o nabavi nije predviđeno da se jamstvo za uredno ispunjenje ugovora naplaćuje ukoliko se ne dostavi jamstvo za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda, utvrđeno je da je u točki 4.1.3. obavijesti o nadmetanju, trajanje ugovora, propisano da je rok završetka izvršenja 90 dana, a okvirni planirani datum početka: 15. srpnja 2026. U Općim podacima o postupku nabave, točkom 3.1.4. kao mjesto izvršenja ugovora je propisano: Drniš. Točkom 3.1.5. je propisano da ugovor traje 90 dana te da je početak ugovora od uvođenja u posao. U točki 4.1.2. Uputa za ponuditelje je propisano „Jamstvo za uredno ispunjenje ugovora o javnoj nabavi. Odabrani gospodarski subjekt bit će obavezan, uz potpisani ugovor o javnim radovima, predati javnom naručitelju jamstvo za uredno ispunjenje ugovora, u obliku bezuvjetne i neopozive bankarske garancije, naplative na prvi poziv i bez prava prigovora, na iznos od 10% (deset posto) od ugovorenog iznosa (bez poreza na dodanu vrijednost) s rokom važenja do 30.11.2026. Umjesto traženog jamstva ponuditelj može uplatiti novčani polog u iznosu od 10% (deset posto) ugovorene vrijednosti radova (bez PDV-a) na račun javnog naručitelja: HR8323400091110088463. Novčani polog. Gospodarski subjekt može umjesto traženog sredstva jamstva dati novčani polog u traženom iznosu.“ U točki 4.5. Uvjeti za izvršenje ugovora je propisano da se ugovor o javnoj nabavi sklapa i izvršava u skladu s ovom dokumentacijom o nabavi i odabranom ponudom. Ugovor se sklapa u roku od devedeset (90) dana od dana izvršnosti odluke o odabiru. Javni naručitelj pratit će izvršenje ugovora preko nadzornog inženjera i svojih ovlaštenih zaposlenika. Na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz odredbe ZJN 2016, na odgovarajući način primjenjuju se i odredbe Zakona o obveznim odnosima. U točki 4.8. Uputa za ponuditelje (rok, način i uvjeti plaćanja), propisano je „Plaćanje radova vršit će se u roku od trideset (30) dana od dana

ispostave eRačuna s priloženom ovjerenom situacijom. Svaka uplata po eRačunu, situaciji, umanjit će se za 10% vrijednosti te će se razlika isplatiti po dostavi jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku. Na zadržana sredstva, izvoditelj nema pravo obračunati zatezne kamate. Predujem je isključen kao i traženje sredstava osiguranja plaćanja. Naručitelj će neposredno plaćati podugovaratelju za dio ugovora koji je isti izvršio, osim ako ugovaratelj dokaže da su obveze prema podugovaratelju za taj dio ugovora već podmirene. Ugovaratelj mora svom računu ili situaciji priložiti račune ili situacije svojih podugovaratelja koje je prethodno potvrdio.“

Uvidom u EOJH RH, također je utvrđeno da je žalitelj 13. svibnja 2026., naručitelju postavio upit, odnosno upozorio ga na nezakonitost, sadržaja kako je naveden u žalbenom navodu.

Odredba članka 403.a, u stavku 1. ZJN 2016, propisuje da je žalitelj prije izjavljivanja žalbe na sadržaj poziva na nadmetanje, dokumentaciju o nabavi, sadržaj ispravka poziva na nadmetanje odnosno sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi obvezan upozoriti naručitelja na *konkretnu* nezakonitost putem EOJN RH najkasnije tijekom desetog dana od dana: - objave poziva na nadmetanje, u odnosu na sadržaj poziva ili dokumentacije o nabavi. Nadalje je člankom 420. stavkom 2. ZJN 2016, propisano da u slučaju žalbe na sadržaj poziva na nadmetanje, dokumentaciju o nabavi, sadržaj ispravka poziva na nadmetanje odnosno sadržaj izmjene dokumentacije o nabavi, žalba obvezno sadržava i dokaz da je postupljeno sukladno članku 403.a stavku 1. ovoga Zakona.

Iz sadržaja žalbenog navoda proizlazi da je žalitelju sporno što naručitelj nije objavio prijedlog ugovora, koji će sadržavati sve okolnosti značajne za izvršenje ugovora, odnosno za izradu ponude, a budući da dokumentacija o nabavi sadrži samo površne odredbe bitne za izvršenje ugovora. Žalitelj je naručitelja 13. svibnja 2026. upozorio da bi dokumentacija o nabavi trebala sadržavati prijedlog ugovora te samo općenito navodi koji su to uvjeti koje bi prijedlog ugovora, odnosno dokumentacija o nabavi trebala sadržavati (uvjeti za produženje roka, uvjeti preuzimanja radova, troškova s osnova produženja roka i druge administrativne obveze). Žalitelj u nastavku žalbenog navoda, s druge strane, vrlo detaljno analizira sporne odredbe dokumentacije o nabavi, ukazuje na konkretne razloge njihove nezakonitosti te također obrazlaže koje bi odredbe dokumentacija o nabavi trebala dodatno sadržavati. Primjerice, žalitelj tek u žalbi ukazuje na nezakonitost u točki 4.1.1. Jamstvo za ozbiljnost ponude (Upute za ponuditelje), zatim tvrdi da naručitelj u dokumentaciji o nabavi nije naveo sve okolnosti koje su značajne za izvršenje ugovora, ukazuje na točku 3.1.9. „Trajanje ugovora“ (Opći podaci o postupku nabave) navodeći po prvi put kako nije određen rok u kojem je naručitelj dužan uvesti izvođača u posao nakon potpisa ugovora, zatim tvrdi kako dokumentacijom nije određen postupak uvođenja u posao itd. Međutim, žalitelj u upozorenju od 13. svibnja 2026. nije naručitelja upozorio na konkretne nezakonitosti koje prvi puta detaljno iznosi tek u izjavljenoj žalbi već je upozorenje upućeno naručitelju bilo vrlo općenito te nije sadržavalo dovoljno podataka temeljem kojih bi naručitelj dokumentaciju o nabavi temeljem takvog upozorenja mogao ispraviti na način kako to žalitelj iznosi tek u žalbi. Slijedom navedenog, nedopušten je dio žalbenog navoda kojim žalitelj osporava konkretne odredbe dokumentacije o nabavi, a na koje naručitelja nije na isti način ili uopće upozorio sukladno obvezi iz članka 403.a, stavka 1. ZJN 2016.

Vezano za dio žalbenog navoda koji se odnosi na nezakonitost na koju žalitelj naručitelja jest upozorio 13. svibnja 2026., odnosno da bi naručitelj trebao objaviti prijedlog ugovora, ocijenjeno je kako slijedi.

Niti važećim odredbama ZJN 2016 ni Pravilnika nije propisano da je prijedlog ugovora obvezni sadržaj dokumentacije o nabavi. Točkom 4.5. Uputa za ponuditelje, a sukladno članku 312. i 313. ZJN 2016 je propisano da se ugovor o javnoj nabavi sklapa i izvršava u skladu s uvjetima određenim u dokumentaciji o nabavi i odabranom ponudom. U pravu je naručitelj kad navodi da su dokumentacijom o nabavi određeni svi bitni elementi ugovora: predmet i tehničke specifikacije predmeta nabave (troškovnik i projektna dokumentacija), mjesto izvršenja, rok izvršenja, okvirni datum početka radova, način određivanja cijene, vrste jamstva, rok način i uvjeti plaćanja. Navedenom točkom dokumentacije o nabavi također je propisano da se na odgovornost ugovornih strana za ispunjenje obveza iz ugovora o javnoj nabavi, uz odredbe ZJN 2016, na odgovarajući način primjenjuju i odredbe Zakona o obveznim odnosima. U tom smislu prema ocjeni ovog tijela, okolnost da naručitelj kao dio dokumentacije o nabavi nije objavio i prijedlog ugovora, ne predstavlja povredu ZJN 2016 i Pravilnika te je taj dio žalbenog navoda ocijenjen kao neosnovan.

Na kraju, žalitelj navodi da je naručitelj u točki 3.2. Način određivanja cijene ponude, definirao da je jedinična cijena nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi, što žalitelj prihvaća i ne spori. Naručitelj je također u točki 3.1.1. Količina predmeta nabave (Opći podaci o postupku nabave), predvidio način obračuna izvedenih radova po stvarno izvedenim količinama, odnosno cijena ponude se ugovara kao jedinična cijena sukladno članku 625. Zakona o obveznim odnosima. Žalitelj ističe da je navedeno bitno zbog sudske prakse i mjerenja načina povećanja jediničnih cijena, odnosno primjene članka 627. Zakona o obveznim odnosima, kojim je propisano da ako je ugovoreno da se cijena radova neće mijenjati, izvođač može usprkos takvoj odredbi ugovora zahtijevati izmjenu cijene radova ako su se cijene elemenata a bez njegova utjecaja, povećale u tolikoj mjeri da bi cijena radova trebala biti veća za više od 10 postotaka. S obzirom na to da je ugovorena jedinična cijena, povećanje se promatra u odnosu na svaku jediničnu cijenu (sukladno praksi Visokog trgovačkog suda i tumačenju pravnih stručnjaka ove odredbe Zakona o obveznim odnosima). Žalitelj navodi da se u praksi često susreće s činjenicom da javni naručitelji navedu da su jedinične cijene nepromjenjive i s činjenicom da se tijekom izvršenja ugovora pojedine jedinične cijene povećaju za više od 10%, a da naručitelj to odbija platiti ili bude dugi period pregovaranja oko formule koja će biti temelj za izračun povećanja jediničnih cijena, kao i metode i indeksa koji će se koristiti. Navodi za njega, ali i sve druge ponuditelje navedeno predstavlja problem iz razloga što u svojim ponudama već preuzimaju rizik povećanja jediničnih cijena tijekom izvršenja ugovora za 10%, a onda potom kad se i dogodi rast cijena za više od 10%, naplata razlike iznad 10% je značajno otežana ili je posljedica toga dugotrajan sudski postupak. Stoga, kako bi se takvo nerazumijevanje izbjeglo i kako bi ponuditelji jasno znali kako trebaju računati povećanje jediničnih cijena, žalitelj na svim natječajima na kojima se prijavljuje u fazi prije isteka roka za dostavu ponuda predlaže naručiteljima definiranje formule prema kojoj će se računati rast jediničnih cijena, kako bi pravodobno i pravilno mogao računati rast jediničnih cijena, odnosno rast iznad 10%, a sve prema formuli koja će naručitelju biti prihvatljiva. Kako bi se izbjegli nesporazumi s naručiteljem te kako bi ovaj najvažniji dio dokumentacije o nabavi (cijena radova) bio jasan, nedvojbjen i precizan i kako bi ponuditelji mogli izračunati cijenu bez preuzimanja neuobičajenih rizika, žalitelj je postavio naručitelju sljedeće pitanje br. P5N: „Molimo vas da objavite metodologiju prema kojoj će se obračunavati promjena jediničnih cijena. Naime, u natječajnoj dokumentaciji naveli ste da su jedinične cijene nepromjenjive. S obzirom da se sukladno članku 627. Zakona o

obveznim odnosima cijena, unatoč tome može mijenjati ako dođe do porasta jediničnih cijena za više od 10%, potrebno je da se odmah utvrdi metodologija prema kojoj će se obračunavati promjena jediničnih cijena tijekom izvršenja ugovora, kako tijekom provedbe ugovora ne bi došlo do nerazumijevanja između ugovornih strana. Pravovremeni odabir metodologije izračuna promjene jediničnih cijena je osobito važan s obzirom na događanja na tržištu i svakodnevne promjene cijena materijala, goriva i osobito radne snage. Zaključno, potrebno je da naručitelj ili objavi metodologiju izračuna promjene jediničnih cijena ili potvrdi da će mu biti prihvatljiva i metodologija ponuditelja uz dostavu dokaza izračuna promjene jediničnih cijena korištenjem indeksne, dokumentarne ili kombinirane metode. Također, molimo potvrdu da izračun povećanja jediničnih cijena na temelju metodologije naručitelj može prilagati mjesečnim privremenim situacijama.“ Žalitelj ističe da naručitelj nije odgovorio na postavljeno pitanje slijedom čega isti žalbom osporava zakonitost dokumentacije o nabavi u tom dijelu. Naime, žalitelj se nalazi u situaciji u kojoj u svoju cijenu već mora ukalkulirati rizik od 10% povećanja jediničnih cijena sukladno Zakonu o obveznim odnosima. Tih 10% može biti stvarnih 10%, a može i za žalitelja postojati nepovoljna formula, pa je u tom slučaju žalitelj primoran ukalkulirati u svoju jediničnu cijenu značajno više povećanje od 10%. Stoga, kako bi žalitelj mogao pravilno računati povećanje jediničnih cijena iz ponude i napraviti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika, potrebna je formula prema kojoj će se računati povećanje jediničnih cijena tijekom izvršenja Ugovora. Naime događanja u svijetu su izrazito turbulentna te ne postoji jedinstvena formula i metodologija koja se koristi za izračun povećanja jediničnih cijena. Žalitelj bi u ovom slučaju dao ponudu, a preuzeo bi rizik da ne zna na koji način će se mjeriti povećanje jediničnih cijena tijekom izvršenja ugovora. Nadalje upućuje na tri metode izračuna povećanja jediničnih cijena (indeksna metoda, dokumentarna metoda i kombinirana metoda) koje se koriste sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske klasa: 022-03/22-07/228, urbroj: 50301 - 05/16-22-9 od 21. lipnja 2022. o ublažavanju posljedica globalnog poremećaja na tržištima građevinskih materijala i proizvoda. U nastavku obrazlaže prednosti i mane svake od tih metoda. Stoga žalitelj smatra da bi naručitelj trebao propisati formulu prema kojoj može izračunati svoju jediničnu cijenu bez neizvjesnosti i bez preuzimanja neuobičajenih rizika ili da potvrdi da će mu biti prihvatljiva i formula žalitelja.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je točkom 3.2. Uputa za ponuditelje, definirao da su jedinične cijene nepromjenjive tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi te ističe da nema obvezu određivanja formula, metodologije, kao ni indeksa za obračun povećanja jediničnih cijena, tim više što se ne radi o izvođenju radova u nekom dužem vremenskom periodu.

Ocjenjujući osnovanost ovog navoda, utvrđeno je da točka 3.2. Upute za ponuditelje, propisuje "Jedinična cijena definirana je kao nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi." U točki 3.1.1. Opći podaci o postupku nabave, Količina predmeta nabave naručitelj je odredio predviđene (okvirne) količine u troškovniku. Stvarno nabavljena količina predmeta nabave može biti veća ili manja od predviđene (okvirne) količine.

Odredbom članka 6. stavka 1. Pravilnika, propisano je da naručitelj u dokumentaciji o nabavi određuje je li cijena ponude promjenjiva ili nepromjenjiva. Stavak 2. tog članka propisuje da je promjenjiva cijena ona koja se tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma može mijenjati. Stavak 3. tog članka propisuje da ako je cijena ponude promjenjiva, naručitelj mora u dokumentaciji o nabavi odrediti način i uvjete izmjene cijene. Stavak 4. propisuje da je nepromjenjiva

cijena, cijena koja tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma ostaje nepromijenjena.

U konkretnom slučaju, naručitelj je propisao da je cijena nepromjenjiva tijekom trajanja ugovora o javnoj nabavi.

Iz ZJN 2016 ni Pravilnika ne proizlazi obveza naručitelja da kod ugovora o građenju ili sličnih ugovora definira metodologiju za izračun zahtjeva za izmjenu cijene u izvršenju ugovora sukladno članku 627. Zakona o obveznim odnosima. Slijedom navedenog, prema ocjeni ovog tijela dokumentacija o nabavi u žalitelju spornom dijelu nije nezakonita te je žalbeni navod ocijenjen kao 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. tog Zakona, ovo državno tijelo, nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda postupka javne nabave.

U skladu s prethodno navedenim, na temelju članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadnom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 2.320,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Sukladno članku 431. stavku 4. ZJN 2016, u slučaju odbijanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka pa je odlučeno kao pod točkom 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Visokom upravnom sudu 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 Visokom upravnom sudu Republike Hrvatske neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja elektronički.

PREDSJEDNICA

Maja Kuhar

