



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/548

URBROJ: 354-02/11-26-6

Zagreb, 31. kolovoza 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice, te Sanje Badrov Ranić i Jasnice Lozo, članica, u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi Darojković d.o.o. Brckovljani, OIB: 92317065065, u odnosu na Odluku o odabiru, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0007284, predmet nabave: prijevoz učenika s teškoćama u razvoju, naručitelja Osnovna škola Marije Jurić Zagorke Vrbovec, OIB: 49654192521, 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 u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Odbija se žalba žalitelja Darojković d.o.o. Brckovljani kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja Darojković d.o.o. Brckovljani za naknadu troškova žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Osnovna škola Marije Jurić Zagorke Vrbovec objavio je dana 2. srpnja 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0007284, predmet nabave: prijevoz učenika s teškoćama u razvoju.

U predmetnom postupku javne nabave pristigle su tri ponude koje je naručitelj u postupku pregleda i ocjene ocijenio valjanima te je Odlukom o odabiru KLASA: 406-05/26-01/02, URBROJ: 238-32-27-01-26-5, od 13. kolovoza 2026. kao ekonomski najpovoljniju odabrao ponudu ponuditelja Srećko tours d.o.o. Vrbovec.

Na navedenu Odluku o odabiru žalbu je 24. kolovoza 2026. izjavio ponuditelj Darojković d.o.o. Brckovljani.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene odabrane ponude. Žalbenim zahtjevom traži poništenje Odluke o odabiru i naknadu troškova žalbenog postupka.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava osnovanost žalbenih navoda. Predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Odabrani ponuditelj se nije očitovao na žalbu i odgovor na žalbu.

U tijeku postupka pred Državnom komisijom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od Poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi, Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda s priložima, Odluke o odabiru, odabrane ponude te ostalih dokaza pribavljenih u spis žalbenog predmeta.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj smatra da je odabrana ponuda izuzetno niska i da nije rezultat tržišnog natjecanja. Smatra da je odabrana ponuda izuzetno niska jer se iz ponude vidi da je ponudio četiri vozila koja dnevno ukupno izvršavaju prijevoz na 311 kilometara (pri tome se ne računa dostavna kilometraža - prazna vožnja koja je sastavni dio obavljanja djelatnosti) po cijeni od 0,76 EUR po kilometru, što je dnevni prihod od 236,36 EUR, odnosno 59,09 EUR po vozilu, sve uvećano za PDV. Ako se uzme u obzir, navodi žalitelj, da je 24. srpnja 2026., na dan otvaranja ponuda, cijena goriva Eurodiesel iznosila 1,62 EUR sa PDV-om jasno je da je cijena odabrane ponude i prilikom predaje ponude jedva pokrivala troškove goriva, dok na današnji dan cijena istog goriva iznosi 1,80 EUR sa PDV-om, što navedeno čini još nižom cijenom ponude pa je naručitelj, stav je žalitelja, vodeći se načelom dužne pažnje i načelom tržišnog natjecanja, morao u ovom slučaju barem tražiti pojašnjenje izuzetno niske ponude prema članku 289. ZJN 2016.

Žalitelj dalje navodi da je opće poznata činjenica da se, uz trošak goriva, u ovom slučaju moraju računati i troškovi četiri vozača sukladno propisima o minimalnoj bruto plaći, troškovi leasinga, osobito u ovom slučaju jer su sva ponuđena vozila u leasingu, troškovi tehničkih pregleda i registracije vozila, tekućeg održavanja, autoguma, amortizacije, organizacije i upravljanja izvršavanjem predmetne usluge, kao i svi ostali troškovi povezani sa izvršavanjem predmeta nabave za što 59,09 EUR po danu, uvećano za PDV, jednostavno nije dovoljno. Upozorava i na pitanje kako bi odabrani ponuditelj izvršavao i obveze iz radnog i socijalnog prava sukladno propisima o javnoj nabavi obzirom na navedene podatke. Iz navedenih činjenica, ističe žalitelj, vidljivo je i da odabrana ponuda nije rezultat tržišnog natjecanja te tvrdi se to vidi iz činjenice da je naručitelj rangirao ponudu Čazmatrans promet d.o.o. koja je znatno skuplja od procijenjene vrijednosti nabave, a prihvatio je ponudu odabranog ponuditelja, čija ponuda je prije ispravka računske pogreške bila za 46,00% niža od procijenjene vrijednosti nabave, a nakon ispravka računske pogreške je 37,00% niža od procijenjene vrijednosti nabave. Na kraju navodi da će u spis dostaviti mišljenje sudskog vještaka za promet čim ga pribavi.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da tijekom provedbe postupka pregleda i ocjene ponuda nije ulazio u detaljnu razradu i metodologiju izračuna cijene svake dostavljene ponude, kada je cijena ponude pravo svakog ponuditelja koju slobodno formira i nudi na tržištu i tako se nadmeće. Ono što je naručitelj pažljivo planirao, nastavlja, odnosi se na procijenjenu vrijednost konkretne nabave, koju je procijenio na temelju cijena ponuda iz prethodnog postupka za isti predmet nabave i pregledavanja istih ili sličnih predmeta nabave objavljenih u EOJN RH. Dokaz tomu je i da je ponuda žalitelja ispod procijenjene vrijednosti predmetne nabave. Osim što je vodio računa, nastavlja naručitelj, o načelima javne nabave tako je vodio računa i o tržišnom natjecanju te je postupak proveo u svemu sukladno članku 289. ZJN 2016 i članku 22. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/17, 75/20 i 92/25; dalje u tekstu: Pravilnik), odnosno nije bilo razloga za primjenu instituta iz članka 22. Pravilnika kojim bi zahtijevao objašnjenje ponude tj. objašnjenje izuzetno niske ponude jer odabrana ponuda ne ispunjava uvjete prema kojim bi mogao tražiti objašnjenje te jer ne dovodi u sumnju druge razloge koji bi mogli utjecati na kasnije uredno izvršavanje ugovora o javnoj nabavi. Naime, nastavlja naručitelj, matematičkom operacijom je utvrđeno da odabrana ponuda nije izuzetno niska u odnosu na ostale ponude, suprotno tvrdnji žalitelja, da cijena odabrane ponude nije više od 50% niža od prosječne cijene preostalih valjanih ponuda te da ne postoje druge okolnosti koje bi je osporavale. Usputno navodi da je cijena ponude žalitelja još više u postotku niža od cijene ponuditelja Čazmatrans promet d.o.o. u odnosu na cijenu odabranog ponuditelja, tako da se logikom žalitelja, i njihova ponuda može smatrati kao da nije rezultat tržišnog natjecanja i da je neuobičajena niska. Činjenica je, kako navodi žalitelj, da je odabrani ponuditelj ponudio četiri vozila u svojoj ponudi, no tu činjenicu, ističe naručitelj, krivo tumači na način da će odabrani ponuditelj izvršavati predmet nabave sa sva četiri vozila i četiri vozača i sl. kada je prema tehničkoj specifikaciji potrebno tri vozila i tri vozača, kako je ponudio i sam žalitelj, budući se radi o tri linije na kojima je potrebno prevoziti učenike, što značajno utječe i mijenja podatke koje je naveo u žalbi vezano za dnevne prihode i same troškove koji utječu na formiranje cijene ponude. S druge strane, nastavlja naručitelj, odabrani ponuditelj ima u svojem vlasništvu logističko sjedište u neposrednoj blizini osnovne škole te nema, kako to navodi žalitelj, trošak dostavne kilometraže - prazne vožnje, njegovi zaposleni vozači nemaju ili ne moraju imati puno radno vrijeme za ovu vrstu nabave, do sada je sve prethodne ugovore s naručiteljem uredno izvršavao, u obvezi je uredno dostaviti jamstvo kojim garantira uredno izvršavanje ugovora o javnoj nabavi te ima mogućnost tijekom izvršavanja ugovora o javnoj nabavi zahtijevati promjenu cijene, budući je naručitelj u dokumentaciji o nabavi odredio kliznu skalu kojom je cijena promjenjiva te se ona može povećavati ili smanjivati, ovisno o cijeni naftnih derivata na tržištu. Jednako tako, navodi nadalje naručitelj, valja napomenuti da su planirana sredstva za izvršavanje ovog predmeta nabave osigurana u resornom ministarstvu u iznosu od 0,80 EUR bez PDV-a po kilometru, što znači da naručitelj s odabranom cijenom ponude u iznosu od 0,76 EUR bez PDV-a po kilometru ne treba osiguravati druge izvore financiranja te je pažnjom dobrog gospodara proveo postupak nabave.

Ispitujući osnovanost žalbenog navoda izvršen je uvid u dokazni materijal kojim je utvrđeno sljedeće činjenično stanje.

Uvidom u dio dokumentacije o nabavi Upute za ponuditelje, točku 3.2. *Način određivanja cijene*, utvrđeno je da je naručitelj propisao:

„Uvjeti promjenjivosti cijene: Jedinična cijena koju nudi prijevoznik promjenjiva je na zahtjev jedne od ugovornih strana za cijelo vrijeme trajanja ovog ugovora o javnoj

nabavi na način da se može povećati ili smanjiti, ovisno o broju prijeđenih kilometara, broju učenika, broju vozila, broju polazaka na određenom pravcu, broju nastavnih dana te cijeni naftnih derivata sukladno članku 9. Zakona o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine, broj 19/14, 73/17 i 96/19) ili uredbi Vlade RH, u odnosu na referentnu vrijednost. Referentna vrijednost u odnosu na koju se utvrđuje povećanje ili smanjenje cijene naftnih derivata je cijena dizelskog goriva u trenutku objave poziva na nadmetanje prema podacima web portala „mzoe-gor.hr.“.

Tijekom izvršenja ovog ugovora o javnoj nabavi će se putem web portala „mzoe-gor.hr“ također utvrđivati i promjene cijena naftnih derivata. Jedinična cijena usklađuje se s kretanjem cijene goriva svakog posljednjeg utorka u mjesecu samo u slučaju povećanja ili smanjenja cijene dizelskog goriva za 5% i više u odnosu na referentnu vrijednost. Za svakih 5% povećanja ili smanjenja cijene dizelskog goriva u odnosu na referentnu vrijednost, jedinična cijena se povećava ili smanjuje za 2%. U takvom slučaju promjena cijene primjenjuje se od prvog dana u sljedećem mjesecu. U trenutku objave poziva na nadmetanje referentna cijena dizelskog goriva iznosi 1,54 EUR/l s PDV-om. Kada ugovorne strane promijene jediničnu cijenu, referentna cijena dizelskog goriva mijenja se tom promjenom te novoutvrđena cijena naftnih derivata postaje nova referentna cijena dizelskog goriva.

Ukoliko za vrijeme trajanja ovog ugovora o javnoj nabavi dođe do potrebe izmjene ugovora zbog promjene broja prijeđenih kilometara, promjene broja učenika, povećanja ili smanjenja potrebnog broja vozila ili broja polazaka na određenom pravcu ili zbog povećanja ili smanjenja cijene dizelskog goriva, primjenjivati će se odredbe članaka 314. do 320. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22 i 48/26), o čemu će se sklopiti dodatak ovom ugovoru o javnoj nabavi.“.

Iste odredbe nalaze se i u Prijedlogu ugovora objavljenom u sklopu dokumentacije o nabavi.

Uvidom u Tehničku specifikaciju utvrđeno je da se usluga treba pružati na tri autobusne linije, kako slijedi: linija Vrhovec 15 - Samoborec 16 - Lonjica 1C - Zagrebačka 117 - OŠ MJZ Brdo 12A i obrnuto - za sedmero djece, dužine 70 km ukupno; zatim linija Vrhovec 15 - Negovec 21 - Lonjica 1C - Savska cesta 32B - Brčevac 56 - OŠ MJZ Brdo 12A i obrnuto - za sedmero djece, dužine 110 km ukupno te linija Majur 9 - Gradec 167 - Žunci 97 - OŠ MJZ Brdo 12A i obrnuto - za troje djece, dužine 131 km ukupno.

Uvidom u odabranu ponudu, točnije Izjavu o prosječnoj starosti vozila, utvrđeno je da je odabrani ponuditelj za usluge koje su predmet nabave ponudio četiri vozila.

Uvidom u troškovnik odabranog ponuditelja utvrđeno je da za sve tri linije ponudio jediničnu cijenu 0,76 EUR (bez PDV-a) po kilometru.

Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je odabrani ponuditelj prihvatio ispravak računske pogreške u cijeni ponude te da je cijena njegove ponude prije ispravka bila 37.224,80 bez PDV (46.531,00 s PDV-om), a nakon ispravka 42.544,80 bez PDV (53.181,00 s PDV-om).

Također je utvrđeno da je odabrani ponuditelj u ponudi iskazao cijenu od 42.544,80 EUR bez PDV, da je ostvario 90,00 bodova na ime cijene ponude, a sveukupno 100,00 bodova. Drugorangirani ponuditelj - žalitelj je iskazao cijenu od 64.936,80 EUR te je na ime toga kriterija ostvario 58,96 bodova, a ukupno 68,96 bodova. Trećerangirani ponuditelj Čazmatrans promet d.o.o. je u ponudi iskazao cijenu od 88.461,00 EUR te je na ime toga kriterija ostvario 43,28 bodova, a ukupno 51,28 bodova.

Za ocjenu osnovanosti žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 4. stavka 1., članka 289., članka 301., članka 399. stavka 3. te članka 403. ZJN 2016, kao i odredbe članka 22. Pravilnika.

Člankom 289. ZJN 2016 uređen je pravni institut izuzetno niske ponude. Tako je u stavku 1. toga članka propisano da je javni 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.

Pravilnik je podzakonski akt donesen na temelju, između ostalih, članka 290. stavka 3. ZJN 2016 te se njime pobliže propisuju bitna pitanja u vezi s pregledom i ocjenom ponuda. Pravilnik u članku 22. uređuje pravni institut objašnjenja izuzetno niske ponude. Tako prema odredbi članka 22. stavka 1. Pravilnika 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 drugorangirane valjane ponude i 3. cijena ili trošak ponude su više od 50% niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Prema odredbi stavka 2. istog članka, 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. tog članka.

Članak 289. ZJN 2016 je usklađen s člankom 69. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, a koji valja sagledati zajedno s uvodnom izjavom br.103, sadržanoj u uvodnoj izjavi Direktive gdje se navodi: "Ponude koje su izuzetno jeftine s obzirom na radove, robu ili usluge mogle bi biti utemeljene na tehnički, ekonomski ili pravno nevjerodostojnim pretpostavkama ili praksama. Ako ponuditelj ne može pružiti zadovoljavajuće objašnjenje, javni naručitelj trebao bi biti ovlašten odbiti ponudu. Odbijanje ponude trebalo bi biti obvezujuće u slučajevima u kojima je javni naručitelj ustanovio da izuzetno niska ponuđena cijena ili troškovi proizlaze iz nesukladnosti s obvezujućim pravom Unije ili nacionalnim pravom koje je usklađeno sa njime u području socijalnog prava, radnog prava ili prava okoliša ili s odredbama međunarodnog radnog prava".

Polazeći od članka 289. ZJN 2016 i članka 69. Direktive, a imajući na umu i uvodnu izjavu br. 103 iz Direktive, može se zaključiti da ZJN 2016, odnosno pravo Europske unije, nalaže naručitelju da zahtijeva od gospodarskog subjekta objašnjenje cijene samo u slučaju ako se čini da je ponuda izuzetno niska s obzirom na radove, robu ili usluge, pri čemu odredba članka 289. stavka 1. ZJN 2016 ne definira pojam izuzetno niske ponude niti kriterije na osnovu kojih bi naručitelj procijenio radi li se u konkretnom slučaju o izuzetno niskoj ponudi. Pravilnik u svom članku 22. stavku 1. propisuje uvjete/razloge u slučaju kumulativnog postojanja kojih naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje, međutim navedeni razlozi nisu zatvoren popis, nego naručitelj može sukladno stavku 2. toga članka, ako mu se i iz nekih drugih razloga čini da je cijena neke ponude izuzetno niska, zatražiti od ponuditelja objašnjenje cijene te ponude. Dakle, naručitelj je taj koji u odnosu na sve okolnosti konkretnog postupka nabave i konkretnu ponudu procjenjuje je li 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, mora ponuditelja tražiti pojašnjenje cijene.

Iz opisanog činjeničnog stanja predmetnog slučaja razvidno je da naručitelj od odabranog ponuditelja nije tražio objašnjenje izuzetno niske ponude. Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da u postupku pregleda i ocjene ponuda predmetno objašnjenje nije tražio jer nije imao nikakvih sumnji u mogućnost odabranog ponuditelja

da pruži usluge koji su predmet nabave te da odabrana ponuda ni po kojem kriteriju nije izuzetno niska.

Žalitelj u žalbi, obrazlažući iz kojih razloga cijenu odabrane ponude smatra izuzetno niskom, u prvom redu navodi cijenu goriva (koja se ovoga ljeta povećala) te troškove plaća četiri vozača, troškove leasinga, tehničkih pregleda, registracije i sl., troškove održavanja za četiri vozila i pri tome u spis žalbenog predmeta ne prilaže nikakve dokaze u prilog svojim tvrdnjama.

Naručitelj je, s druge strane, u žalbenom postupku uvjerljivim i argumentiranim razlozima obrazložio zašto nema nikakve sumnje da će odabrani ponuditelj pružiti usluge koje su predmet nabave upravo po cijeni koju je iskazao u ponudi. Naručitelj pravilno ističe da je žalitelj svoju kalkulaciju cijena izradio na bazi četiri vozila, a da su za pružanje usluga prijevoza koje su predmet nabave potrebna tri vozila i tri vozača jer se radi o tri autobusne linije, koji vozači između dovoza djece u školu i odvoza djece iz škole mogu s istim vozilima pružati i druge usluge prijevoza, što značajno utječe na kalkulaciju cijene ponude. Pored toga naručitelj je naveo da odabrani ponuditelj ima logističko sjedište u neposrednoj blizini škole što smanjuje troškove prazne vožnje, da je uredno dostavio jamstvo za uredno ispunjenje ugovora i da, u konačnici, ima na raspolaganju institut promjene cijene jer je naručitelj u odredbama dokumentacije o nabavi za promjenu cijene predvidio kliznu skalu ovisno o cijeni naftnih derivata na tržištu.

Slijedom navedenog, Državna komisija je u žalbenom postupku, cijeneći svaki dokaz zasebno i sve dokaze zajedno, ocijenila da žalitelj nije, sukladno obvezi iz članka 403. ZJN 2016, dokazao da je naručitelj učinio propust u postupku pregleda i ocjene ponuda kada odabranog ponuditelja nije tražio objašnjenje izuzetno niske ponude prema članku 289. stavku 1. ZJN 2016. Stoga je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Povodom žalbe žalitelja, koja prema članku 422. stavku 2. ZJN 2016 sprječava nastavak postupka javne nabave, naručitelj je postavio zahtjev za odobrenjem sklapanja ugovora o javnoj nabavi radi žurnosti nabave i zaštite javnog interesa, s obrazloženjem, u bitnom, da je pravovremeno pokrenuo postupak nabave čim je saznao status učenika koji imaju posebne potrebe i obvezu osiguravanja njihovog prijevoza, da nastava počinje 7. rujna 2026., da su sredstva za izvršenje predmeta nabave osigurana u proračunu resornog Ministarstva te ukazujući na neupitan posebni javni interes. S obzirom na to da su se u roku za odlučivanje o zahtjevu za odobrenje nastavka postupka ostvarile pretpostavke za donošenje odluke o žalbi, odlučivanje o postavljenom zahtjevu naručitelja za odobrenje sklapanja ugovora o javnoj nabavi postalo je bespredmetno.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. stavka 1. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, nisu utvrđene osobito bitne povrede postupka.

Slijedom svega navedenog, na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016, žalba žalitelja na Odluku o odabiru odbija se kao neosnovana, kako je i odlučeno u izreci ovoga rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura, koji iznos se odnosi na trošak uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Za ocjenu osnovanosti žaliteljevog zahtjeva mjerodavno pravo čine odredbe članka 431. stavka 2. i 4. ZJN 2016.

S obzirom na to da je žalba neosnovana, sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016, žalitelju ne pripada pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

UPUTA O PRAVNOM LIJEKU

Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom Republike Hrvatske u roku od 30 dana od isteka osmog dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave. Tužba se predaje neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

ZAMJENIK PREDsjednice

Zvonimir Jukić

