



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/527

URBROJ: 354-02/20-26-06

Zagreb, 9. rujna 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice, Olge Majdak Huljev, članice i Gordana Klišanića, člana u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja Promet građenje d.o.o., Požega, OIB: 37123159229, u odnosu na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0007015, predmet nabave: Izgradnja dječjeg vrtića u Trenkovu, naručitelja Općina Velika, Velika, OIB: 30966980172, 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 Promet građenje d.o.o., Požega, kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev žalitelja, Promet građenje d.o.o., Požega, za naknadom troška žalbenog postupka kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj, Općina Velika, Velika, objavio je 25. lipnja 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0007015, predmet nabave: Izgradnja dječjeg vrtića u Trenkovu. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: cijena (80 bodova) i trajanje jamstva za otklanjanje nedostataka u jamstvenom roku (20 bodova).

U predmetnom postupku javne nabave dostavljene su tri ponude od koji je naručitelj sve tri ponude ocijenio valjanima te donio Odluku o odabiru, KLASA: 406-03/26-01/2, URBROJ: 2177-8-02-26-17 od 7. kolovoza 2026. (dalje u tekstu: Odluka) koja je istoga dana objavljena u EOJN RH.

Na navedenu Odluku, urednu žalbu izjavio je 17. kolovoza 2026. ponuditelj Promet građenje d.o.o., Požega (dalje u tekstu: žalitelj). Žalitelj u žalbi osporava zakonitost postupka pregleda i ocjene ponude te donošenja Odluke, predlaže njezino

poništenje, vraćanje predmeta na ponovni pregled i ocjenu ponuda te zahtijeva naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 8.750,00 eura.

Naručitelj u odgovoru na žalbu osporava navode žalitelja te predlaže da se žalba odbije kao neosnovana.

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

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj donio nezakonitu Odluku o odabiru iz razloga što nije odbio ponudu odabranog ponuditelja zbog nedokazivanja opravdanosti nuđenja neopravdano niske cijene u odnosu na dvije stavke s ponuđenom jediničnom cijenom od 0,00 EUR. Navodi da je u postupku pregleda i ocjene ponuda utvrđeno da je odabrani ponuditelj u dvije stavke troškovnika ponudio jedinične i ukupne cijene od 0,00 EUR. Nadalje, navodi žalitelj, da je člankom 289. ZJN-a propisano postupanje u slučaju neuobičajeno niske cijene ponude, da je naručitelj u konkretnom postupku formalno zatražio očitovanje odabranog ponuditelja no da je odabrani ponuditelj u svom očitovanju naveo isključivo paušalnu i nekonkretiziranu tvrdnju „da je kroz druge stavke proveo predmetne stavke i da ih iz tog razloga zasebno nudi“. Žalitelj navodi da se ovakvim postupanjem izravno krši odredbe ZJN-a i praksu DKOM-a i to kroz nedostatak dokaza i analitičke strukture u smislu da je ponuditelj bio dužan dostaviti detaljan troškovnički izračun i jasne dokaze (strukturu cijene) iz kojih je vidljivo u koje je točno druge stavke „ugradio“ troškove spornih nultih stavki te da izjava bez popratne financijske i matematičke dokumentacije ne predstavlja opravdanje neuobičajeno niske cijene. Dalje žalitelj navodi da „prebacivanjem“ troškova s jedne stavke na drugu bez transparentnog prikaza, struktura ponude postoje nejasna, čime se gubi mogućnost kontrole stvarnog izvršenja ugovora. Također, smatra žalitelj kako je naručitelj nekritički prihvatio izjavu odabranog ponuditelja, bez traženja dodatnih materijalnih dokaza. Žalitelj dalje navodi kako odabrani ponuditelj tijekom postupka javne nabave nije uspio opravdati nuđenje stavki troškovnika po cijeni od 0,00 EUR sukladno članku 289. ZJN 2016 stoga je njegova ponuda nevaljana. Navodi da ZJN 2016 izričito obvezuje naručitelja odbiti ponudu u slučaju da ponuditelj ne dostavi zadovoljavajuće dokaze i obrazloženje o strukturi cijena te da naručitelj nije ovlašten samostalno nagađati jesu li troškovi doista „provedeni kroz druge stavke“, već je dužan strogo primijeniti zakonsku sankciju odbijanja, stoga smatra da je potrebno vratiti postupak na ponovni pregled i ocjenu ponuda kako bi se otklonila zakonska povreda, pravilno utvrdilo činjenično stanje, ocijenilo ponudu odabranog ponuditelja nevaljanom i donijela nova zakonita odluka zasnovana na valjanim ponudama koje u potpunosti udovoljavaju sve zahtjeve iz DoN-a.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je žalbeni navod neosnovan u cijelosti te pojašnjava kako je odabrani ponuditelj u ponudi i troškovniku oznake: D/Izgradnja dječjeg vrtića u Trenkovu, u dijelu IV. Instalacija razglasa, za stavku IV.7. naziva „Ispitivanje instalacije, mjerenja i izdavanja odgovarajućih protokola, količine 1 komplet te u dijelu VI., također troškovnika D, Instalacija solarne elektrane, stavka

VI.6. naziva „Nabava i polaganje kabelskih kanala“, količine 150 metara, upisao jediničnu i ukupnu cijenu od 0,00 EUR. Dalje Naručitelj navodi da su iskazane jedinične cijene od 0,00 EUR iskazane u ponudi od trenutka njenog podnošenja, upisane u za to predviđena polja troškovnika te uračunate u ukupnu cijenu ponude, a da dokumentacijom o nabavi nije propisana zabrana nuđenja jediničnih cijena od 0,00 EUR niti je propisano odbijanje ponude. Naručitelj navodi da je tijekom postupka pregleda i ocjene ponuda proveo postupak provjere izuzetno niske ponude na temelju članka 289. stavka 1. ZJN-a 2016 na način da je od odabranog ponuditelja zahtijevao objašnjenje ponuđene cijene, strukturu cijene po dijelovima troškovnika od A - F, kalkulativne osnove te posebno objašnjenje svake stavke iskazane po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR kao i očitovanje o usklađenosti s obvezama iz područja radnog i socijalnog prava, podugovaranju i državnim potporama. Dalje, naručitelj navodi kako je odabrani ponuditelj pravovremeno dostavio očitovanje i objašnjenje ponuđene cijene, koje nije paušalna izjava već dokument koji po točkama obrazlaže ekonomičnost procesa gradnje i organizaciju izvršenja, vlastitu mehanizaciju i opremu s učincima na kalkulaciju, kadrovske kapacitete (22 radnika, planirano proširenje), metodu izrade cijene (kalkulacija odozdo prema gore za svaku stavku: količina, nabavna cijena materijala, normirani sati rada s troškom plaće, strojevi, prijevoz, režijski troškovi, jamstveni rizik i marža), usklađenost s Kolektivnim ugovorom graditeljstva i propisima o minimalnoj plaći, nekorištenje državne potpore te zasebno, za svaku od dvije stavke iskazane po cijeni od 0,00 EUR točno određenje u koje je pripadajući trošak uračunat. Za stavke koje su predmet žalbe, u očitovanju odabranog ponuditelja se navodi: za stavku IV.7, da je ispitivanje instalacije razglasa završni dio funkcionalne cjeline IV., da opisi stavki IV.1. - IV.5. već obuhvaćaju spojni i montažni materijal i opremu za potpunu funkcionalnost sustava uz zahtjev da sve bude „spojeno i ispitano“ te da su troškovi rada na funkcionalnom ispitivanju, angažman ovlaštene osobe, uporabe mjernih uređaja i izdavanja protokola raspoređeni u jedinične cijene stavki IV.1. - IV.6., čija ukupna ponuđena vrijednost iznosi 7.410,00 EUR bez PDV-a, uz izričitu obvezu potpunog ispitivanja, mjerenja i predaje protokola u skladu s pravilima struke i projektno - tehničkom dokumentacijom, bez dodatne naknade, a za stavku VI.6. - da je cjeloviti trošak nabave svih 150 m kabelskih kanala, poklopaca, nosača i pripadajućeg montažnog materijala uključen u cijene stavki VI.8., VI.9., VI.11 i VI.14., uz izričitu obvezu nabave i ugradnje cjelokupne količine i svih pripadajućih elemenata bez dodatnog obračuna naručitelju. Očitovanje izričito potvrđuje da iskazana cijena od 0,00 EUR ne znači da se stavke neće izvršiti ili da će se isporučiti u manjoj količini. Očitovanje nadalje sadrži izričitu potvrdu da cijena ponude od 1.577.396,68 EUR bez PDV-a pokriva uredno, potpuno i pravodobno izvršenje svih stavki troškovnika A - F, uključujući sav potreban rad, materijal, opremu, prijevoz, mehanizaciju, ispitivanja, mjerenja, protokole, ateste i dokumentaciju, neovisno o tome je li pojedini trošak obračunat izravno u toj stavci ili raspoređen unutar povezane cjeline te da ponuditelj za predmetne stavke neće tražiti nikakvu dodatnu naknadu, korekciju ili izmjenu ugovorene cijene. Naručitelj nadalje navodi kako je stručno povjerenstvo naručitelja ocijenilo dostavljeno objašnjenje sukladnim članku 289. stavcima 4. i 5. ZJN-a te je ocjena, s razlozima, dokumentirana u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda (poglavlja 7., 8. i 9.), koji je objavljen uz pobijanu Odluku. Tvrdnja žalitelja da je očitovanje odabranog ponuditelja „isključivo paušalna i nekonkretizirana tvrdnja“ činjenično je netočna i ne odgovara sadržaju dokumenta na koji se odnosi iz razloga što su za sporne stavke određene konkretne stavke troškovnika u koje je trošak uračunat, uz iskazanu vrijednost pripadajuće funkcionalne cjeline i izričito preuzetu obvezu potpunog izvršenja bez naknade. Naručitelj navodi i da je žalitelj već

ranije upoznat sa sadržajem očitovanja budući da mu je naručitelj omogućio uvid u cjelokupnu dokumentaciju postupka sukladno članku 310. ZJN-a. Dalje Naručitelj navodi da pravni standard koji žalitelj postavlja u smislu da je ponuditelj „bio dužan dostaviti detaljan troškovnički izračun i jasne dokaze (strukturu cijene)” s „popratnom financijskom i matematičkom dokumentacijom ” nema uporište u zakonu. Članak 289. stavak 2. ZJN-a propisuje da se objašnjenje „osobito može odnositi na” ekonomičnost proizvodnog procesa, tehnička rješenja, iznimno povoljne uvjete, originalnost, usklađenost s obvezama iz područja prava okoliša, socijalnog i radnog prava, podugovaranje i državne potpore, što dostavljeno objašnjenje sve obuhvaća, dok stavak 4. propisuje da naručitelj ocjenjuje dostavljene podatke savjetujući se s ponuditeljem. Zakon ne propisuje obvezni oblik, opseg niti „matematičku dokumentaciju” objašnjenja, a naručitelj može odbiti ponudu samo ako dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku razinu cijene odnosno mora je odbiti ako je cijena niska zbog kršenja obveza iz područja prava okoliša, socijalnog i radnog prava (st. 6.), za što žalitelj ne iznosi niti jednu tvrdnju ni dokaz. Ocjena objašnjenja izuzetno niske ponude diskrecijska je ocjena naručitelja koju naručitelj mora provesti u propisanom postupku i obrazložiti, što je u konkretnom slučaju učinjeno. Postupak iz članka 289. ZJN-a proveden je u cijelosti (zahtjev, pravodobno objašnjenje, ocjena), a razlozi ocjene dokumentirani su u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Naručitelj pritom ističe da je cijena odabrane ponude tek 9.9 % niža od procijenjene vrijednosti nabave, koju je naručitelj utvrdio na temelju projektantskog troškovnika, te da niža razina cijene u odnosu na ostale ponude proizlazi iz okolnosti obrazloženih u objašnjenju (vlastita mehanizacija bez tržišnog najma, vlastiti kadar, organizacija izvršenja), a ne iz izostavljanja radova. U odnosu na stavke iskazane po cijeni od 0,00 EUR, naručitelj opetovano ističe da je riječ o cijenama koje su bile iskazane u ponudi od trenutka njezina podnošenja, upisane u troškovnik i uračunate u cijenu ponude. Dokumentacijom o nabavi takvo nudenje nije zabranjeno. Ponuditelj je slobodan oblikovati strukturu svoje cijene te pojedinu stavku koja čini funkcionalnu cjelinu s drugim stavkama, ponuditi bez zasebne naknade uz raspored troška unutar povezanih stavki, pod uvjetom da preuzima obvezu njezina potpunog izvršenja, što je odabrani ponuditelj izričito i bezuvjetno učinio. Ukupna cijena ponude nepromijenjena je i obuhvaća sve stavke troškovnika. Tvrdnje žalitelja o mogućoj šteti za javna sredstva „ako tijekom izvršenja ugovora dođe do izmjene količina” hipotetske su naravi i odnose se na fazu izvršenja ugovora, a ne na zakonitost postupka pregleda i ocjene ponuda ni pobijane Odluke, te kao takve ne mogu biti osnova za poništenje Odluke. Neovisno o tome, tvrdnja je i sadržajno pogrešna jer se ugovor sklapa po sustavu jediničnih cijena iz troškovnika ponude, pa bi se eventualna izmjena količina u stavkama iskazanima po cijeni od 0,00 EUR obračunavala upravo po toj jediničnoj cijeni, dok je za stavke u kojima je trošak raspoređen ponuditelj izričito preuzeo obvezu izvršenja bez dodatnog obračuna. Rizik takve strukture cijene snosi isključivo ponuditelj. Zaključno, navodi naručitelj, tvrdnja da je naručitelj izjavu „nekritički prihvatio bez traženja dodatnih materijalnih dokaza” ne odgovara stvarnom stanju jer je naručitelj u predmetnom postupku, uz provjeru iz članka 289. ZJN-a te provjeru ponuditelja pribavljanjem ažuriranih popratnih dokumenata iz članka 263. ZJN-a, sve dokumentirano u spisu i Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda. Naručitelj je, dakle, prema odabranoj ponudi postupao s povećanom, a ne smanjenom razinom provjere. Slijedom svega navedenog, naručitelj predlaže Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave odbiti žalbu kao neosnovanu te odbiti žalitelja sa zahtjevom za nadoknadom troška žalbenog postupka.

U žalbenom postupku izvršen je uvid u Dokumentaciju o nabavi (dalje u tekstu: DoN), stavljenju na raspolaganje putem EOJN RH, ponajprije Dio I, Opći podaci o postupku nabave te je utvrđeno kako je točkom 3. Podaci o predmetu nabave – propisano da je predmet nabave izgradnja dječjeg vrtića u Trenkovu, koja obuhvaća izvođenje svih potrebnih građevinskih, obrtničkih i instalaterskih radova, uključujući pripremne radove, izgradnju objekta, uređenje okoliša te ugradnju potrebne opreme i infrastrukture.

Dalje iz DoN-a je razvidno kako je naručitelj stavio na raspolaganje dokument Tehničke specifikacije. Uvidom u iste razvidno je da je naručitelj propisao da ponuditelj mora ispuniti sve stavke opisane u troškovniku. Jedinične cijene svake stavke troškovnika i ukupna cijena, izražene u eurima, moraju biti zaokružene na dvije decimale. Ako ponuditelj promijeni tekst ili količine navedene u obrascu troškovnika, smatrat će se da je takav troškovnik nepotpun i nevažeći te će ponuda biti odbijena. Ponuditelj treba popuniti priloženi nestandardizirani troškovnik (EXCEL tablica) upisivanjem jediničnih i ukupnih cijena stavki navedenih u Troškovniku, a dostavlja se elektronički u .xls formatu.

Dalje u EOJN RH razvidno je da je naručitelj stavio na raspolaganje Troškovnike i to: A/Građevinski radovi, B/Obrtnički radovi, C/ Uređenje okoliša, D/Dječji vrtić Trenkovo, E/Strojarske instalacije, F/Vodovod i kanalizacija, G/Sveukupna rekapitulacija.

Uvidom u troškovnik D/Dječji vrtić Trenkovo razvidno je da se isti sastoji od šest (6) dijelova i to: I./Električna instalacija jake struje, II./Informacijska i telefonska instalacija, III./Instalacija uzemljivača i zaštite od munje, IV./Instalacija razglasa, V./Instalacija stabilnog sustava dojave požara i VI./ Instalacija sunčane elektrane. Svaki dio troškovnika D sadržava podstavke u dijelu na koji se odnosi.

Uvidom u troškovnik ponude odabranog ponuditelja razvidno je da je u dijelu IV. Instalacija razglasa, koji se sastoji od sedam (7) stavki te da je u stavci sedam (7) naziva Ispitivanje instalacije, mjerenje i izdavanje odgovarajućih protokola propisana mjerna jedinica komplet (kpl), količina 1,00, ponuđena jedinična cijena 0,00 EUR i ukupna cijena stavke sedam (7) iznosi 0,00 EUR, dok je ukupno ponuđena cijena za dio IV. Instalacija razglasa 7.410,00 EUR.

Dalje je u dijelu VI. Instalacija sunčane elektrane razvidno da se sastoji od 24 (dvadesetičetiri) podstavke te da je za stavku šest (6) naziva Nabava kablinskih kanala za polaganje kabela, komplet s poklopcima, nosačima i montažnim materijalom: a) kanal kablanski PK 50, b)kanal kablanski PK 100 i c) kanal PVC, 100x40 mm, UV stabilni, jedinica mjere -m, količina 150,00, jedinična cijena 0,00 EUR, ukupna cijena stavke 0,00 EUR, dok je ukupno ponuđen iznos dijela IV. Instalacija sunčane elektrane 19.610,00 EUR.

Uvidom u Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda razvidno je da su u predmetnom postupku zaprimljene tri ponude koje su ujedno ocijenjene valjanima. Nadalje, uvidom u točku 8. Zapisnika razvidno je da je za odabranog ponuditelja naručitelj tijekom pregleda i ocjene ponuda konstatirao da je za dvije stavke troškovnika D i to stavke IV.7. i VI.6, ponuditelj očitovanjem potvrdio obvezu izvršenja istih u traženom opsegu bez dodatne naknade, uz naznaku stavki u koje je pripadajući trošak uračunat. Dalje, je u točki 9. Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, Podaci o pojašnjenju ili upotpunjavanju informacija ili dokumentacije naručitelj naveo da je na temelju članka 289. stavka 1. ZJN-a zatražio objašnjenje ponuđene cijene, a da je ponuditelj pravovremeno dostavio Očitovanje i objašnjenje ponuđene cijene kojim je obrazložio ekonomičnost procesa gradnje, vlastite resurse, strukturu cijene po dijelovima troškovnika A - F, raspored troškova stavki iskazanih po cijeni od 0,00 EUR te

usklađenost s obvezama iz područja radnog i socijalnog prava, uz potvrdu da nije korištena državna potpora.

Uvidom u dokumentaciju postupka razvidan je Zahtjev za objašnjenjem ponude temeljem članka 289. ZJN-a upućen kasnije odabranom ponuditelju, u kojem ga naručitelj obavještava da je u postupku pregleda i ocjene ponuda, stručno povjerenstvo naručitelja razmatralo cijenu ponude te da se ponuda u odnosu na radove koji su predmet nabave čini izuzetno niskom te se traži temeljem članka 289. stavka 1. ZJN-a objašnjenje cijene navedene u ponudi, koje se sukladno članku 289. stavak 2. osobito može odnositi na: 1. ekonomičnost procesa gradnje i načina izvršenja radova (organizacija gradilišta, dinamika i tehnologija izvođenja, vlastita radna snaga i mehanizacija); 2. odabrana tehnička rješenja i iznimno povoljne uvjete koji su Vam dostupni za izvršenje radova (uvjeti nabave građevinskog materijala i opreme, postojeći okvirni aranžmani s dobavljačima, blizina resursa i slično); 3. originalnost radova predloženih u ponudi; 4. usklađenost s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate plaća radnicima sukladno Kolektivnom ugovoru graditeljstva te propisima o minimalnoj plaći, kako je propisano člankom 4. stavkom 4. ZJN-a; 5. usklađenost s odredbama o podugovaranju iz članaka 220. do 226. ZJN-a, uključujući uvjete pod kojima će u izvršenju ugovora sudjelovati gospodarski subjekt VESELČIĆ d.o.o.; 6. mogućnost da ste dobili državnu potporu. U objašnjenju se posebno traži od ponuditelja da obrazloženje strukture cijene po dijelovima troškovnika (A–F), s naznakom kalkulativnih osnova za dijelove u kojima ponuda najviše odstupa od ostalih zaprimljenih ponuda, te potvrda da ponuđena cijena pokriva sve troškove urednog, potpunog i pravodobnog izvršenja svih stavki troškovnika, uključujući stavke iskazane po cijeni od 0,00 EUR, sukladno pravilima struke, projektno-tehničkoj dokumentaciji i uvjetima iz Dokumentacije o nabavi, u ponuđenom roku izvršenja i uz ponuđeno jamstvo za otklanjanje nedostataka od 60 mjeseci.

Dalje je iz dokumentacije predmeta razvidno da je ponuditelj pravovremeno dostavio dokument naziva Očitovanje i objašnjenje ponuđene cijene na zahtjev naručitelja od 24. srpnja 2026. godine, temeljem članka 289. ZJN-a u kojem pojašnjava razloge ponuđene cijene na način koji je od njega zahtijevao naručitelj. U istome se navodi u odnosu na ekonomičnost načina gradnje i organizaciju izvršenja, (organizacija gradilišta, dinamika i tehnologija) da je cijena formirana nakon pregleda troškovnika i projektno-tehničke dokumentacije prema količinama i opsegu svake stavke, uz planirano povezivanje građevinskih, obrtničkih i instalaterskih radova u jedinstvenu dinamiku. Organizacija se temelji na jednom operativnom planu gradilišta, centralnom vođenju nabave i logistike te usklađivanju radnih skupina tako da se smanji čekanje između faza, višekratna mobilizacija, nepotrebno premještanje mehanizacije i dvostruko obračunavanje režijskih troškova (radovi se planiraju po kritičnom putu i funkcionalno povezanim cjelinama uz pravodobnu nabavu materijala i opreme prema terminskom planu, vlastiti prijevoz, manipulacija materijalom i osnovna omogućuju brzu preraspodjelu resursa bez troška čekanja vanjskih najmodavaca, radne skupine i odgovorne osobe koordiniraju se na razini cijelog projekta, dok se specijalistički radovi uključuju u dinamiku bez prekida građevinskog slijeda, kontrola izvedbe tijekom rada smanjuje rizik radova, a troškovi gradilišta, zaštite, čišćenja, dokumentiranja završne primopredaje uključeni su u cijenu). Ponuditelj raspolaže vlastitom mehanizacijom i opremom potrebnom za samostalnu organizaciju dijela radova. Budući da je oprema već u poslovnom sustavu ponuditelja, kalkulacija obuhvaća stvarne interne troškove uporabe, goriva, rukovatelja i održavanja, a ne punu tržišnu cijenu vanjskog najma i mobilizacije.

Nadalje, iz očitovanja odabranog ponuditelja proizlazi strukturirano pojašnjenje ponuditelja o vlastitoj mehanizaciji i učinku na kalkulaciju iz koje proizlazi pozitivan utjecaj vlastite mehanizacije na održivost cijene ponude.

Odabrani ponuditelj trenutačno zapošljava 22 (dvadesetdva) radnika, uključujući diplomiranog inženjera građevine, građevinske tehničare, poslovođe, zidare, tesare, armirače, fasadere, pomoćne građevinske radnike, rukovatelje građevinskim strojevima, vozače teretnih vozila te administrativno i tehničko osoblje. Taj postojeći kadar, zajedno s resursima gospodarskog subjekta podugovaratelja za segmente ugovorenih radova predstavlja osnovu kalkulacije i dovoljan operativni kapacitet za izvršenje ugovora. Društvo je u postupku daljnjeg zapošljavanja s planom broja zaposlenih na 30 (tridest) tijekom kolovoza 2026. godine. Planirano povećanje nije pretpostavka održivosti ponuđene cijene, nego dodatna vremenska i kadrovska rezerva. Na zahtjev naručitelja ponuditelj može dostaviti odgovarajuće zbirne podatke i dopuštene dokaze o postojećim zaposlenicima, vodeći računa o zaštiti osobnih podataka. U odnosu na strukturu ponuđene cijene iz očitovanja proizlazi da je izrađena metodom kalkulacije „odozdo prema gore“. Za svaku stavku uzeti su u obzir: količina iz troškovnika; nabavna cijena materijala i opreme; normirani odnosno planirani sati rada i pripadajući trošak plaće, sati strojeva, gorivo i održavanje, prijevoz, manipulacija i skladištenje, uobičajeni tehnološki otpad, ispitivanja, certifikati i dokumentacija, troškovi organizacije gradilišta i zaštite na radu, jamstveni rizik, ostali zavisni troškovi i poslovna marža. Trošak se obračunava jednom, u stavci ili funkcionalnoj cjelini kojoj kalkulativno pripada. Razlika prema drugim ponudama proizlazi iz vlastite strukture troškova, a ne iz izostavljanja radova. Ponuditelj koristi vlastitu mehanizaciju, prijevoz, opremu alate i postojeću organizaciju rada, nabavu i dopremu objedinjuje po fazama, dio troškova funkcionalno povezanih aktivnosti raspoređen je unutar iste cjeline, a ponudena marža određena je kao poslovna odluka uz očuvanje pokrića svih izravnih i neizravnih troškova. U odnosu na stavke iskazane po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR ne znači da stavke nisu ponuđene, da se neće izvršiti ili da ne stvaraju trošak. Riječ je o rasporedu troška unutar tehnički i funkcionalno povezane cjeline. Ponuditelj bezuvjetno preuzima obvezu potpunog izvršenja svake od tih stavki bez dodatne naknade i bez promjene ukupne cijene ponude. Vezano uz stavku stavku IV.7. dijela D. Električne instalacije, Ispitivanje instalacije, mjerenje i odgovarajućih protokola, količine 1 (jedan) komplet, sastavni je završni dio cjeline IV. INSTALACIJA RAZGLASA. Ispitivanje se naručitelju neće zasebno obračunavati. Opisi stavki IV.1., IV.2. IV.3. i IV.5. već obuhvaćaju sav potreban spojni i montažni materijal i opremu za potpunu funkcionalnost sustava, uz zahtjev da bude „sve spojeno i ispitano“, dok stavke IV.4 i IV.6 obuhvaćaju kableske veze, priključnice, spajanje i montažni materijal. Troškovi rada na funkcionalnom ispitivanju, angažman ovlaštene osobe, uporabe odgovarajućih mjernih uređaja te sastavljanja i izdavanja protokola raspoređeni su u jedinične cijene stavki IV.1. – IV.6, čija ukupna ponudena vrijednost iznosi 7.410,00 EUR bez PDV-a. Ponuditelj se obvezao osigurati potpuno ispitivanje izvedene instalacije razglasa, sva potrebna mjerenja i predaju odgovarajućih protokola, u skladu s pravilima struke i projektno-tehničkom dokumentacijom, bez ikakve dodatne naknade. U odnosu na stavku VI.6. dijela INSTALACIJA SUNČANE ELEKTRANE odnosi se na nabavu 150 m kableskih kanala za polaganje kabela, zajedno s poklopcima, nosačima i montažnim materijalom (kabelski kanali PK 50 i PK 100 te PVC kanal 100 x 40 mm, UV stabilan). Iskazana cijena 0.00 EUR ne znači da će se kanali izostaviti ih isporučiti u manjoj količini. Cjeloviti trošak nabave svih 150 m predmetnih kanala, poklopaca, nosača i pripadajućeg montažnog materijala uključen je u cijene stavki VI.8, VI.9, VI.11 i VI.14, ponuditelj će nabaviti i ugraditi cjelokupnu

količinu i sve pripadajuće elemente, bez dodatnog obračuna naručitelju. Ponuditelj ističe da se opisanim rasporedom ne mijenja jedinična cijena bilo koje stavke ni ukupna cijena ponude, nego se objašnjava gdje je trošak postojao i bio „pokriven“ u trenutku izrade ponude. U odnosu na tehnička rješenja, uvjete nabave i originalnost, ponuda se ne temelji na smanjenju tražene kvalitete, količina ili tehničkih svojstava. Predviđene su standardne, provjerene metode gradnje i instalaterska rješenja sukladna projektno-tehničkoj dokumentaciji, pravilima struke i zahtjevima Dokumentacije o nabavi. Ponuditelj se ne poziva na neispitanu tehničku „originalnost“ kao razlog niske cijene, nego na ekonomičnu organizaciju i vlastite resurse. Materijal i oprema kalkulirani su prema konkretnim komercijalnim ponudama odnosno redovitim uvjetima dobavljača raspoloživima ponuditelju u vrijeme izrade ponude, objedinjavanje narudžbi i fazna doprema smanjuju troškove prijevoza, skladištenja i manipulacije, vlastiti kamioni i mehanizacija smanjuju ovisnost o tržišnim cijenama najma i vanjske logistike dok funkcionalno povezana ispitivanja, puštanja u rad i dokumentiranje planirani su zajedno s montažom, bez dodatne mobilizacije. U odnosu na obveze iz područja prava okoliša, socijalnog i radnog prava, ponuđena cijena nije rezultat nepridržavanja primjenjivih obveza iz članka 4. stavka 4. i članka 289. stavka 2. točke 4. ZJN-a jer su u kalkulaciju uključeni troškovi plaća, doprinosa, dodataka, zaštite na radu, osobne zaštitne opreme, osposobljavanja, organizacije radnog vremena i drugih prava radnika. Ponuditelj će tijekom izvršenja primjenjivati Kolektivni ugovor za graditeljstvo, uključujući devete izmjene i dopune (NN 10/26) i Odluku o proširenju njegove primjene na sve poslodavce i radnike u djelatnosti građevinarstva (NN 20/26) te propise o minimalnoj plaći, uključujući minimalnu plaću za 2026. godinu od 1.050,00 EUR bruto. Ugovorene stvarno isplaćene plaće neće biti niže od primjenjivih obveznih iznosa. U području okoliša, Ponuditelj će postupati u skladu s projektnim i zakonskim zahtjevima o gospodarenju građevnim otpadom iskopanim materijalom, sprječavanju onečišćenja, urednom vođenju gradilišta i predaji otpada ovlaštenim osobama kada je to primjenjivo. Troškovi takvog postupanja uključeni su u ponuđenu cijenu. Također, iz očitovanja ponuditelja proizlazi kako ponuditelj pri formiranju cijene predmetne ponude nije koristio državnu potporu koja bi mu omogućila ponuđenu razinu cijene. Slijedom toga ponuđena cijena nije uvjetovana potporom čiju bi zakonitost bilo potrebno dokazivati prema članku 289. stavku 6. ZJN-a. Ponuditelj izričito potvrđuje da cijena u iznosu od 1.577,396,68 EUR bez PDV-a pokriva uredno, potpuno i pravodobno izvršenje svih stavki troškovnika A - F, uključujući sav potreban rad, materijal, opremu, prijevoz, mehanizaciju, privremene i pripremne radove, zaštitu na radu i okoliša, ispitivanja, mjerenja, protokole, ateste, dokumentaciju, rad, čišćenje i prirupredaju, neovisno o tome je li pojedini trošak obračunat izravno u toj stavci ili raspoređen unutar povezane cjeline. Ponuditelj potvrđuje da će izvršiti u ponuđenom ugovornom roku i u traženoj kvaliteti te da su u cijenu uzeti u obzir troškovi i rizici povezani s ponuđenim jamstvom za otklanjanje nedostataka za stavke IV.7. i VI.6 troškovnika D ponuditelj neće tražiti nikakvu dodatnu naknadu, korekciju ili izmjenu ugovorene cijene. Zaključno, niža razina cijene rezultat je konkretnih i provjerljivih gospodarskih okolnosti: vlastite mehanizacije i prijevoza, postojećeg stručnog i operativnog kadra, objedinjene organizacije gradilišta, tehnički uskladenog slijeda radova, komercijalnih uvjeta nabave kalkulativnog rasporeda troškova unutar funkcionalnih cjelina. Nije rezultat izostavljanja radova, smanjenja tražene kvalitete, kršenja propisa niti očekivanja naknadne naplate. Ovim se objašnjenjem ne mijenja ponudbeni list, troškovnik, predmet, rok, jamstvo, jedinične cijene ni ukupna cijena ponude niti se provodi pregovaranje protivno članku 293. stavku 4. ZJN-a. Objašnjavaju se isključivo elementi i raspored troškova postojeće

ponude. Slijedom članka 289. stavka 4. ZJN-a, ponuditelj predlaže da ovo objašnjenje ocijeni zadovoljavajućim te utvrdi da je ponuđena cijena realna, održiva i dostatna za uredno izvršenje ugovora. U slučaju potrebe za dodatnim pojašnjenjima ili dostavom dokumentacije u svezi predmetne ponude ponuditelja i predmetnog očitovanja, ponuditelj se stavlja na raspolaganje u smislu da na zahtjev naručitelja traženo dostavi.

Iz Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda razvidno je da je stručno povjerenstvo naručitelja isti ocijenilo uvjerljivim odnosno zadovoljavajućim te je pod točkom 9. Zapisnika navedeno da je ocjena dostavljenog objašnjenja obrazložena u ocjeni valjanosti ponude. Iz Zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda u dijelu 8. Ispunjenje zahtjeva za opis predmeta, tehničkih specifikacija i ostalih uvjeta, uz ponudu odabranog ponuditelja navedeno da je za dvije sporne stavke ponuđene po cijeni 0,00 EUR kroz očitovanje od 29.7.2026. godine ponuditelj izričito potvrdio obvezu njihova potpunog izvršenja u traženom opsegu i kvaliteti, bez dodatne naknade, uz naznaku stavki u koje je prpadajući trošak uračunat. Također, u dijelu 9. Zapisnika – Podaci o pojašnjenju ili upotpunjavanju informacija ili dokumentacije razvidno je da je naručitelj naveo okolnost da je 24. srpnja 2026. godine temeljem članka 289. stavak 1. ZJN-a zatražio objašnjenje ponuđene cijene, a da je ponuditelj dana 29. srpnja 2026. godine pravovremeno dostavio očitovanje i objašnjenje cijene kojim je obrazložio ekonomičnost procesa gradnje, vlastite resurse, strukturu cijene po dijelovima troškovnika A-F, raspored troškova stavki iskazanih po cijeni od 0,00 EUR te usklađenost s obvezama iz područja radnog i socijalnog prava.

Ispitujući osnovanost žalbenog navoda ovo tijelo polazi od odredbe članka 4., članka 289., članka 291., članka 301. te članka 403. ZJN 2016.

Iz predmeta spisa proizlazi da je naručitelj proveo otvoreni postupak javne nabave izgradnje dječjeg vrtića te da je putem EOJN-a RH stavio na raspolaganje dokumentaciju o nabavi čiji su sastavni dijelovi troškovnici za izvođenje radova. Odabrani ponuditelj podnio je svoju ponudu i u troškovniku D – Izgradnja dječjeg vrtića Trenkovo ponudio dvije stavke po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR. Drugorangirani ponuditelj, ovdje žalitelj, svoje je žalbene navode usmjerio prema navedene dvije stavke troškovnika koje su ponuđene po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR, smatrajući kako je naručitelj nekritički prihvatio pojašnjenje odabranog ponuditelja o razlozima i opravdanosti nuđenja dvije stavke po 0,00 EUR u smislu da nije dodatno tražio financijsku i matematičku dokumentaciju kojom pojašnjava strukturu cijene jer objašnjenje izrazito niske cijene u pojedinim stavkama nije zadovoljavajuće bez financijske i matematičke dokumentacije, a da se kompenziranjem troškova s jedne na drugu stavku bez transparentnog prikaza gubi mogućnost kontrole stvarnog izvršenja ugovora te da se ukoliko bi došlo do izmjene količina u onim stavkama gdje je trošak stvarno skriven, izravno šteti javnim sredstvima slijedom čega je prihvaćanje nevaljane ponude dovelo do nepravilnog postupka pregleda i ocjene ponuda i posljedično, nezakonite odluke o odabiru.

Ocjenjujući žalbeni navod žalitelja ovo tijelo ponajprije polazi od sadržaja odredbe članka 289. ZJN-a kojom se propisuje obveza naručitelja, 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. Stavkom 2. istog članka propisano je da se objašnjenja gospodarskog subjekta iz stavka 1. ovoga članka mogu posebice odnositi na ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili načina gradnje, izabrana tehnička rješenja ili iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku

proizvoda, pružanje usluga ili izvođenje radova, originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj, usklađenost s primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona usklađenost s obvezama iz odjeljka G poglavlja 2. glave III. ovoga dijela Zakona i mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu. Nadalje je stavkom 3. istog članka propisano da ako tijekom ocjene dostavljenih podataka postoje određene nejasnoće, javni naručitelj može od ponuditelja zatražiti dodatno objašnjenje, dok je stavkom 4. istog članka propisano da javni naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. ovoga članka. Stavkom 5. je propisano da je javni naručitelj obavezan odbiti ponudu ako utvrdi da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava, uključujući kolektivne ugovore, a osobito obvezu isplate ugovorene plaće, ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava navedenim u Prilogu XI. ovoga Zakona.

Iz sadržaja članka 289. ZJN-a proizlazi kako ZJN 2016 ne nabraja taksativno sadržaj prihvatljivih razloga na koje se može odnositi obrazloženje kao što ni ne propisuje obvezu ponuditelju da neuobičajeno nisku cijenu obrazlaže primjerice detaljnim troškovničkim izračunom, jasnim dokazima strukture cijene, financijskom i matematičkom dokumentacijom, kako to smatra žalitelj, već se dano obrazloženje može sastojati od obrazloženja koje se odnosi na ekonomičnost proizvodnog procesa, izabrana tehnička rješenja, povoljne uvjete dostupne ponuditelju i slično. Nadalje, ZJN 2016 ne nalaže na koji način ponuditelj treba obrazložiti cijenu, već je ponuditelj slobodan navesti sve razloge i argumente koji moraju razjasniti opravdanost ponuđene cijene na način da je naručitelju izgledno da će usluga po toj cijeni moći biti uredno izvršena, stoga je u pravu naručitelj kada navodi da žalitelj neosnovano postavlja zahtjev da je odabrani ponuditelj bio dužan dostaviti detaljan troškovni izračun i jasne dokaze (strukturu cijene) s popratnom financijskom i matematičkom dokumentacijom te kako zahtjev žalitelja nema uporište u zakonu kao i da ZJN 2016 ne propisuje obvezni oblik, opseg niti „matematičku dokumentaciju“ objašnjenja, a naručitelj može odbiti ponudu samo ako dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku razinu cijene odnosno mora je odbiti ako je cijena niska zbog kršenja obveza iz područja prava okoliša, socijalnog i radnog prava, za što žalitelj ne iznosi niti jednu tvrdnju ni dokaz. U konkretnom slučaju, naručitelj je od ponuditelja zatražio objašnjenje razloga nuđenja stavki po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR te dobio od ponuditelja zadovoljavajuće objašnjenje iz kojeg je razvidno da su stavke ponuđene po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR u funkcionalnoj i sadržajnoj vezi s ostalim stavkama unutar troškovnika u kojem se nude što je životno i logično. U odnosu na tvrdnju žalitelja kako „prebacivanje“ troškova s jedne stavke na drugu bez transparentnog prikaza čini strukturu ponude nejasnom na koji način naručitelj gubi mogućnost kontrole stvarnog izvršenja ugovora, a ako tijekom izvršenja ugovora dođe do izmjene količina u onim stavkama gdje je trošak navodno „skriven“, izravno se šteti javnim sredstvima ili se ponuditelju omogućuje neopravdana zarada, ovo tijelo navodi da je ponuditelj u svom objašnjenju ponude jasno naveo funkcionalnu opravdanost nuđenja stavki po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR. Tako je za stavku IV.7. navedeno da je ispitivanje instalacije razglasa završni dio funkcionalne cjeline IV., da opisi stavki IV.1. - IV.5. već obuhvaćaju spojni i montažni materijal i opremu za potpunu funkcionalnost sustava uz zahtjev da sve bude „spojeno i ispitano“ te da su troškovi rada na

funkcionalnom ispitivanju, angažman ovlaštene osobe, uporabe mjernih uređaja i izdavanja protokola raspoređeni u jedinične cijene stavki IV.1. - IV.6., čija ukupna ponuđena vrijednost iznosi 7.410,00 EUR bez PDV-a, uz izričitu obvezu potpunog ispitivanja, mjerenja i predaje protokola u skladu s pravilima struke i projektno - tehničkom dokumentacijom, bez dodatne naknade, a za stavku VI.6. - da je cjeloviti trošak nabave svih 150 m kablskih kanala, poklopaca, nosača i pripadajućeg montažnog materijala uključen u cijene stavki VI.8., VI.9., VI.11 i VI.14., uz izričitu obvezu nabave i ugradnje cjelokupne količine i svih pripadajućih elemenata bez dodatnog obračuna naručitelju. Postupajući po navodu žalitelja, ovo tijelo ocjenjuje kako je životno i logično da eventualno niža cijena neke stavke u opsežnim ugovorima o izvođenju radova bude kompenzirana u cijeni drugih stavki, posebice kada je to funkcionalno i sadržajno opravdano i ukoliko nije zabranjeno odredbama DoN-a. Ujedno, upravo je institut pojašnjenja i odbijanja izuzetno niske ponude mogućnost koja stoji na raspolaganju naručitelju kako bi se osigurao od nastupanja negativnih posljedica prihvatanja ponude koja se naručitelju čini niska u ukupnosti ili u pojedinim dijelovima da je upitno je li održiva, odnosno hoće li ponuditelj moći izvršiti ugovor po navedenim cijenama odnosno hoće li moći izvršiti ugovor uopće s obzirom na svoju ponudu. Štoviše, člankom 301. ZJN-a propisano je da javni naručitelj samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti u postupku javne nabave te na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti donosi odluke u skladu s odredbama ovoga Zakona, a koje će činjenice i okolnosti uzeti za dokazane, javni naručitelj utvrđuje slobodnom ocjenom, na temelju savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno te na temelju rezultata cjelokupnog postupka javne nabave, stoga je naručitelj imao pravo ocijeniti objašnjenje ponuditelja zadovoljavajućim bez dodatnog traženja financijske i matematičke dokumentacije. Budući da je naručitelj objašnjenje nuđenja stavki po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR od odabranog ponuditelja ocijenio zadovoljavajućim i za njega dostatnim da ga uvjeri da su radovi ponuđeni po jediničnim cijenama od 0,00 EUR funkcionalno opravdani i izvedivi po ponuđenoj cijeni, a žalitelj u žalbi iznosi tvrdnje koje nemaju osnovu u odredbama dokumentacije o nabavi, niti u ZJN 2016. Zaključno, žaliteljev zahtjev za potencijalno odbijanje ponude radi nuđenja izuzetno niske cijene pojedinih stavki mogao bi se odnositi samo na izuzetno niske cijene onih stavki koje bi zbog tako niske cijene mogle ozbiljno ugroziti izvršenje cjelokupnog ugovora. Slijedom navedenoga, prema ocjeni ovog tijela, žalitelj u žalbenom postupku svojim navodima i dostavljenim dokazima nije doveo u sumnju ocjenu naručitelja o dostatnosti objašnjenja kojim se objašnjavaju razlozi nuđenja pojedinih stavki po jediničnoj cijeni od 0,00 EUR i valjanosti ponude odabranog ponuditelja.

Slijedom svega navedenog, ovo tijelo ocjenjuje da žalitelj nije dokazao povrede odredaba ZJN 2016 koje ističe u žalbi, kako to zahtijeva članak 403. stavak 2. ZJN 2016, pa se žalbeni navodi ocjenjuju neosnovanima.

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 3. ZJN 2016, žalba se odbija kao neosnovana, kako je odlučeno u točki 1. izreke rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 EUR. Sukladno odredbi članka 431. stavka 4. ZJN 2016

u slučaju obijanja žalbe žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka. Slijedom navedenog odlučeno kao u točki 2. izreke 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

