REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNA KOMISIJA ZA KONTROLU
POSTUPAKA JAVNE NABAVE

KLASA: UP/II-034-02/26-01/560
URBROJ: 354-02/1-26- 6
Zagreb, 04. studenog 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241 u sastavu Vijeća: Zvonimir Jukić, zamjenik predsjednice te Marijana Gortan Krnić, članica i Gordan Klišanić, član u žalbenom postupku pokrenutom po žalbi žalitelja BDO Croatia d.o.o., Zagreb, OIB: 76394522236, na odluku o odabiru u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F05-0001499, predmet nabave: revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o. (grupa B), naručitelja: Plinacro d.o.o., Zagreb, OIB: 69401829750, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članaka 398. i 425. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16, 114/22, 48/26 dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

RJEŠENJE

1. Žalba žalitelja BDO Croatia d.o.o., Zagreb odbija se kao neosnovana.

2. Zahtjev žalitelja BDO Croatia d.o.o., Zagreb za nadoknadu troška žalbenog postupka odbija se kao neosnovan.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj, Plinacro d.o.o., Zagreb, objavio je dana 09. srpnja 2026. godine u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (EOJN RH) poziv za nadmetanje i dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F05-0001499, predmet nabave: revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o. Predmet nabave je podijeljen na dvije grupe, 1. Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o.: Grupa A) 2026. i 2027. godina, procijenjena vrijednost: 55.000,00 eura; 2. Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o.: Grupa B) 2027. i 2028. godina, procijenjena vrijednost 90.000,00 eura, s dozvoljenim nuđenjem po grupama.

Kriterij odabira ponude u grupi 2 (Grupa B) predmeta nabave je ekonomski najpovoljnija ponuda temeljem kriterija Cijena ponude relativnog značaja 60%, odnosno maksimalno 60 bodova te kriterija Kvalitete: Iskustvo nominiranog stručnjaka relativnog značaja ukupno 40%, odnosno maksimalno 40 bodova.

U predmetnom postupku javne nabave u grupi 2 pristigle su dvije ponude koje je naručitelj ocijenio valjanima te je dana 26. kolovoza 2026. godine donio i u EOJN RH objavio, Odluku o odabiru broj odluke: PN-FR-366-367/26-SP kojom odlukom je kao ekonomski najpovoljniju ponudu u grupi 2 odabrao ponudu ponuditelja PKF FACT revizija d.o.o., Zagreb.

Nezadovoljan navedenom odlukom o odabiru dana 02. rujna 2026. godine žalbu je na istu Državnoj komisiji za kontrolu postupka javne nabave izjavio žalitelj BDO Croatia d.o.o., Zagreb.

Žalitelj ističe nezakonitost provedenog postupka pregleda i ocjene ponuda te žalbenim zahtjevom traži poništenje odluke o odabiru u grupi 2 predmeta nabave kao i da se naloži naručitelju da nadoknadi trošak žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura.

U odgovoru na žalbu naručitelj osporava osnovanost žalbenih navoda te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu, kao i zahtjev za naknadu troška žalbenog postupka.

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

U tijeku postupka pred ovim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o nadmetanju, dokumentacije o nabavi te ponude odabranog ponuditelja i žalitelja.

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

Žalba je neosnovana.

Žalitelj BDO Croatia uvodno u žalbi navodi da je naručitelj 9. srpnja 2026. godine, objavio poziv na nadmetanje u otvorenom postupku javne nabave, podijeljenom u dvije grupe. Procijenjena vrijednost nabave iznosi 145.000,00 EUR, od čega za Grupu A) 55.000,00 EUR, a za Grupu B) 90.000,00 EUR. Ističe da je naručitelj u Prijedlogu ugovora i u Općim podacima o postupku nabave izrijekom naveo da je kao subjekt od javnog interesa, sukladno članku 43. Zakona o reviziji („ZOREV"), u obvezi ugovoriti zakonsku reviziju s dva međusobno neovisna revizorska društva, te da takva revizija rezultira podnošenjem zajedničkog revizorskog izvještaja iz članka 58. stavka 4. Zakona o reviziji. Naručitelj je nadalje naveo da je razvrstan u velike poduzetnike i veliku grupu poduzetnika, da je obveznik primjene Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja, te da grupu Plinacro, osim matičnog društva, čini i ovisno društvo Podzemno skladište plina d.o.o. Nadalje žalitelj navodi da je Grupa B raspisana kao početni angažman, odnosno da je u opisu predmeta nabave za Grupu B) naručitelj naveo: „Za poslovnu 2027. godinu Plinacro d. o. o. će izabrati jednog revizora u Grupi A ovog natječaja pa se traži drugi revizor sukladno obvezi iz članka

43. ZOREV-i. Kako će biti riječ o početnom angažmanu drugi revizor se traži za razdoblje dvije poslovne godine.". Istovjetnu formulaciju naručitelj je, ističe, upotrijebio i za Grupu A). Upravo je okolnost početnog angažmana razlog zbog kojeg je razdoblje ugovora određeno na dvije poslovne godine, a razumno objašnjava i zašto je procijenjena vrijednost Grupe B) (90.000,00 EUR) osjetno viša od procijenjene vrijednosti Grupe A) (55.000,00 EUR). U opisu Grupe A) naručitelj je izrijekom naveo i sljedeće: „Za poslovnu 2026. godinu Plinacro d. o. o. ima ugovorenu vanjsku reviziju sa tvrtkom PKF FACT revizija d. o. o. te se traži drugi revizor sukladno obvezi iz članka 43. ZOREV-i. (...) Obzirom na navedeno tvrtka PKF FACT REVIZIJA d.o.o. ne može sudjelovati u postupku nabave za grupu A.“. Žalitelj navodi da je naručitelj, dakle, bio u cijelosti svjestan da je PKF FACT revizija d.o.o. njegov postojeći revizor, i to u mjeri da ga je izrijekom isključio iz Grupe A). Nadalje žalitelj navodi da su za Grupu B) zaprimljene dvije ponude: PKF FACT revizija d.o.o., po cijeni od 27.000,00 EUR, 30,00%, procijenjene vrijednosti nabave, 60,00 bodova, odnosno ukupno 96,00 bodova te BDO CROATIA d.o.o., po cijeni od 52.708,75 EUR, 58,57%, procijenjene vrijednosti nabave, bodovi za cijenu: 30,734935, ukupno bodova 64,734935. Obje su ponude ocijenjene valjanima prema obliku, sadržaju i cjelovitosti, i za oba je ponuditelja utvrđeno da ispunjavaju kriterije za odabir gospodarskog subjekta. Žalitelj nadalje navodi da je naručitelj 18. kolovoza 2026. godine, od ponuditelja PKF FACT revizija d.o.o. zatražio pojašnjenje neuobičajeno niske cijene ponude sukladno članku 289. ZJN. Time je naručitelj sam utvrdio da ponuđena cijena ima obilježja neuobičajeno niske cijene. Ponuditelj je dostavio očitovanje te je cjelokupno obrazloženje naručiteljeve ocjene tog očitovanja, sadržano u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda i glasi: „Naručitelj je prihvatio dostavljeno pojašnjenje.". Žalitelj nadalje navodi da naručitelj nije primijenio ažuriranje popratnih dokumenata, te je za Grupu B) odabrana ponuda ponuditelja PKF FACT revizija d.o.o. U nastavku osporava da je odabrani ponuditelj cijenu ponude obrazložio okolnošću koja je suprotna opisu predmeta nabave jer je Grupa B) raspisana kao početni angažman, a ponuda je formirana kao nastavak postojećeg angažmana. Navodi žalitelj da je naručitelj Grupu B) opisao kao početni angažman i na toj je osnovi odredio i trajanje ugovora i procijenjenu vrijednost od 90.000,00 EUR. Svi ponuditelji bili su dužni cijenu formirati za predmet nabave kako je opisan, dakle uključujući rad koji početni angažman nužno nosi: upoznavanje s poslovanjem i kontrolnim okruženjem, postupke u vezi s početnim stanjima sukladno Međunarodnim revizijskim standardima, te pripremu revizijske dokumentacije. Navodi nadalje da je odabrani ponuditelj u svom očitovanju ponuđenu cijenu obrazložio upravo suprotnom okolnošću. U točki 8. očitovanja navodi: „PKF FACT revizija d.o.o. već je obavljala reviziju godišnjih konsolidiranih nekonsolidiranih financijskih izvještaja te je tu reviziju uspješno izvršila. Stoga su nam, za razliku od ostalih ponuđača, poslovni modeli, procesi, sustav interne kontrole, kontrolno okruženje, financijski izvještaji i regulatorni okvir poznati.". Isti ponuditelj u točki 3. očitovanja navodi da je „već u prijašnjim godinama obavljala isti angažman i samostalno i zajedno s drugim odabranim neovisnim revizorom". Nadalje navodi da je time odabrani ponuditelj sam potvrdio da njegova cijena ne obuhvaća rad početnog angažmana, jer za njega taj angažman nije početni. Iz toga slijedi, zaključuje, jedno od dvoga, a oboje vodi istom ishodu: ponuđena cijena ne pokriva opseg predmeta nabave kako je opisan u dokumentaciji o nabavi, pa je ponudu trebalo odbiti primjenom članka 289. ZJN; ponuditelj ne namjerava izvršiti rad koji predmet nabave, kako je opisan, obuhvaća, pa ponuda nije sukladna dokumentaciji o nabavi. Ističe da naručitelj tu okolnost nije ni uočio ni razmotrio, navodi nadalje žalitelj, iako je bio u cijelosti svjestan položaja tog

ponuditelja, do te mjere da ga je zbog istog položaja izrijekom isključio iz Grupe A). Naručitelj je, dakle, prepoznao da postojeći revizor ne može biti oba zajednička revizora, ali nije uočio da isti ponuditelj u Grupi B) nudi cijenu koja se izrijekom temelji na tome da za njega angažman nije početni, dok je Grupa B) raspisana kao početni angažman. Prihvaćanjem takve ponude bez ikakve analize povrijeđeno je i načelo jednakog tretmana iz članka 4. Zakona o javnoj nabavi. Svi su ostali ponuditelji cijenu morali formirati za početni angažman, dok je odabrani ponuditelj cijenu formirao za nastavak postojećeg angažmana. To nije „iznimno povoljan uvjet" u smislu članka 289., nego prednost koja proizlazi iz ranijeg ugovornog odnosa s naručiteljem i koju je naručitelj bio dužan ispitati. Nadalje navodi da okolnost kojom odabrani ponuditelj obrazlaže cijenu ne objašnjava je, jer je naručitelj u istom postupku od jednako upoznatog revizora prihvatio cijenu višu za 77 %, naime ističe da jedino sadržajno obrazloženje koje odabrani ponuditelj nudi za cijenu od 27.000,00 EUR jest da mu je naručitelj poznat od ranije. Na toj okolnosti počiva cijela točka 8. njegova očitovanja, međutim, ta okolnost, navodi, ne razlikuje odabranog ponuditelja od ponuditelja IRIS NOVA d.o.o. koje društvo je obavljalo zakonsku reviziju financijskih izvještaja naručitelja za poslovnu 2024. godinu, te je s poslovanjem, kontrolnim okruženjem, sustavom internih kontrola i financijskim izvještajima naručitelja upoznato u jednakoj mjeri kao i odabrani ponuditelj. U istom postupku javne nabave, za razdoblje od dvije poslovne godine i za bitno istovrstan opseg posla, ponude su glasite: ponuditelj IRIS NOVA d.o.o. A) 2026.-2027. cijena 47.800,00 EUR po godini 23.900,00 EUR, 86,91 %; PKF FACT revizija d.o.o. B) 2027.-2028. cijena 27.000,00 EUR po godini 13.500,00 EUR, 30,00%. Žalitelj navodi da za poslovnu godinu 2027., koja je obuhvaćena objema grupama i koja se revidira kao zajednička revizija dvaju međusobno neovisnih revizora s podjednakim opsegom posla i zajedničkom odgovornošću za zajedničko revizorsko izvješće, naručitelj bi tako jednom revizoru platio 23.900,00 EUR, a drugom 13.500,00 EUR - razlika iznosi 77% u odnosu na niži iznos. Također, ponuda odabranog ponuditelja za Grupu B niža je za 70,0% od procijenjene vrijednosti Grupe B koju je utvrdio sam naručitelj, te za 48,8% (odnosno 25.708,75 EUR) od ponude žalitelja. Navodi da, ako poznavanje klijenta objašnjava cijenu od 13.500,00 EUR po poslovnoj godini, ostaje neobjašnjeno zašto jednako upoznat revizor za istovrstan posao traži 23.900,00 EUR. Obratno, ako je 23.900,00 EUR godišnje realna cijena za revizora koji klijenta već poznaje, onda poznavanje klijenta ne može objasniti cijenu koja je za 43,51 % niža. Nadalje navodi da očitovanje o neuobičajeno niskoj cijeni ne sadrži nijedan provjerljiv podatak. Obrazlaže da je svrha instituta iz članka 289. ZJN omogućiti naručitelju provjeru može li ponuditelj po ponuđenoj cijeni uredno i kvalitetno izvršiti ugovor, te provjera pretpostavlja provjerljive podatke. Izjava da cijena omogućuje uredno izvršenje nije provjera, nego tvrdnja koja se tek treba dokazati. Svrha instituta iz članka 289. ZJN 2016 nije formalna razmjena dopisa, nego stvarna, objektivna provjera je li po ponuđenoj cijeni moguće uredno izvršiti ugovor. Navodi da naručitelj ponudu smije prihvatiti samo ako dostavljeni dokazi na zadovoljavajući način objašnjavaju nisku razinu cijene; u protivnom je dužan ponudu odbiti. Dostavljeno očitovanje odabranog ponuditelja strukturirano je u devet točaka i ne sadrži nijedan brojčani podatak. U njemu nema: procijenjenog broja radnih sati potrebnih za izvršenje ugovora; sastava revizijskog tima po razinama odgovornosti s pripadajućim brojem sati; satnica ni bilo kojeg drugog pokazatelja troška rada; strukture izravnih i neizravnih troškova s iznosima; bilo kakvog izračuna iz koje bi proizlazilo da je cijena dostatna za troškove izvršenja. Ponuditelj u točki 4. izrijekom navodi da se „ne može sa sigurnošću navesti točan broj sati“, a u točkama 1. i 5. odbija dostaviti izračun pozivajući se na

poslovnu tajnu. Žalitelj navodi da pozivanje na poslovnu tajnu ne oslobađa ponuditelja tereta dokazivanja pred naručiteljem. Članak 52. ZJN uređuje postupanje naručitelja s podacima koje je ponuditelj označio tajnima i zabranu njihova otkrivanja trećima. Ta odredba ne stvara iznimku od obveze dostave podataka naručitelju u postupku iz članka 289.; naručitelj takve podatke prima i čuva kao tajnu, ali ih mora primiti da bi ih mogao ocijeniti. Suprotno tumačenje obezvrijedilo bi cijeli institut neuobičajeno niske cijene, jer bi svaki ponuditelj mogao izbjeći obrazlaganje pukim pozivom na poslovnu tajnu. Izjava ponuditelja da je cijena održiva nije dokaz da je cijena održiva. Prihvaćanjem takvog očitovanja institut iz članka 289. ZJN sveden je na puku formalnost: svaki ponuditelj mogao bi ponuditi bilo koju cijenu i zadržati je pukim ponavljanjem tvrdnje da je izvršenje moguće, čime je odredba članka 289. ZJN 2016 obezvrijeđena. Nadalje žalitelj navodi da odabrani ponuditelj kao razlog cijene navodi strateški interes, što nije opravdanje iz članka 289. Ističe da u točki 8. očitovanja odabrani ponuditelj navodi: „Pri donošenju poslovne odluke o sudjelovanju u predmetnom postupku javne nabave Ponuditelj se vodio i strateškim interesom zadržavanja prisutnosti u segmentu revizije velikih infrastrukturnih sustava i subjekata od javnog interesa“. Time je ponuditelj sam naveo da cijena nije rezultat izračuna troška, nego poslovne odluke o zadržavanju tržišne pozicije. Strateški interes ponuditelja nije okolnost koja objektivno opravdava cijenu u smislu članka 289., jer ne govori ništa o tome da li je cijena odgovarajuća trošku izvršenja. Naručitelj tu izjavu nije razmotrio. Navodi nadalje da je izostalo obrazloženje ocjene očitovanja, odnosno da je naručitelj odstupanje od 70% vlastite procijenjene vrijednosti obrazložio jednom rečenicom: „Naručitelj je prihvatio dostavljeno pojašnjenje.“. U Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nema nikakve ocjene sadržaja očitovanja, nikakvog utvrđenja koje su okolnosti naručitelja uvjerile u održivost cijene, niti bilo kakve analize. Obrazloženje Odluke o odabiru za Grupu B) doslovno je identično obrazloženju za Grupu A), u kojoj postupak iz članka 289. uopće nije proveden, što samo po sebi pokazuje da je riječ o standardiziranom tekstu, a ne o obrazloženju konkretne ocjene. Ističe da obrazloženje mora omogućiti provjeru zakonitosti postupanja. Kada ga nema, ni žalitelj ni ovo tijelo ne mogu utvrditi je li naručitelj uopće izvršio ocjenu koju mu zakon nalaže. Time je povrijeđeno načelo transparentnosti iz članka 4. ZJN i onemogućeno djelotvorno ostvarivanje pravne zaštite. Žalitelj nadalje navodi da prihvaćena cijena proturječi naravi zajedničke revizije i mjerilima naručitelja, zajednička revizija dvaju međusobno neovisnih revizorskih društava po svojoj naravi povećava, a ne smanjuje potreban angažman. Ona zahtijeva usklađivanje planova revizije, podjelu i djelomično preklapanje revizijskih postupaka, uzajamni pregled radne dokumentacije drugog revizora, zajedničko donošenje zaključaka i zajedničko potpisivanje izvješća. U istom postupku, za drugog zajedničkog revizora u Grupi A), naručitelj je ugovorio cijenu od 47.800,00 EUR. Odabrani ponuditelj u Grupi B), koji u zajedničkoj reviziji za poslovnu 2027. godinu obavlja bitno istovrstan posao, ponudio je 27.000,00 EUR, odnosno 56,49% cijene drugog zajedničkog revizora, i to unatoč tome što je procijenjena vrijednost Grupe B) viša od procijenjene vrijednosti Grupe A). Naručitelj tu razliku nije uočio ni obrazložio, iako proizlazi iz njegove vlastite dokumentacije i iz iste odluke.

Žalitelj je nadalje u žalbi istaknuo da ponuđena cijena objektivno ne omogućuje obavljanje revizije u skladu sa Zakonom o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima. Ponuđena cijena od 27.000,00 EUR odnosi se na dvije (2) poslovne godine i na četiri (4) Izvještaja neovisnog revizora, dakle 13.500,00 EUR po poslovnoj godini, odnosno 6.750,00 EUR za izvještaj. Navodi da je prema prijedlogu ugovora, za svaku poslovnu godinu ugovaratelj dužan izraditi najmanje sljedeće isporuke: Pismo

Revizijskom odboru i Upravi o prethodnoj reviziji financijskih izvještaja; Izvješće o završnoj reviziji godišnjih financijskih izvještaja društva, u obliku nacrta i konačno; Posebno izvješće revizora Revizijskom odboru o reviziji godišnjih financijskih izvještaja društva; Izvješće o završnoj reviziji godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja Grupe, u obliku nacrta i konačno; Posebno izvješće revizora Revizijskom odboru o reviziji konsolidiranih financijskih izvještaja. Uz to se za poslovnu 2027. godinu izdaje i zajedničko revizorsko izvješće s revizorom iz Grupe A). Dokumentacija o nabavi zahtijeva i nominiranog revizora informacijskih sustava, koji je zaseban kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Žalitelj ističe da je naručitelj veliki poduzetnik i velika grupa poduzetnika, obveznik primjene Međunarodnih standarda financijskog izvještavanja, operator plinskog transportnog sustava Republike Hrvatske. Prema javno dostupnim podacima, u 2025. godini ostvario je ukupne prihode od približno 70,45 milijuna EUR, EBITDA od približno 33,27 milijuna EUR i zapošljavao je 271 radnika. Ukupna aktiva iznosi približno 825,285 milijuna EUR. Hrvatska revizorska komora objavila je Kalkulator očekivanih minimalnih sati za provođenje angažmana revizije i indikativnih revizijskih naknada. Komora navodi da kalkulator nije obvezan za primjenu, ali da indikativni raspon očekivanih minimalnih sati predstavlja razumnu osnovu za razmatranje. Navodi da kalkulator polazi od minimalne prosječne ponderirane satnice od 60,00 EUR, uz izričitu napomenu da se za subjekte od javnog interesa i regulirane djelatnosti primjenjuju više satnice, te predviđa apsolutni minimum od 120 sati po angažmanu, koji se odnosi na najjednostavnije obveznike revizije. Detaljan prikaz ulaznih podataka i rezultata dan je u Prilogu G ove žalbe te žalitelj navodi da se na njega ne poziva kao na obvezujući propis, nego kao na jedini javno objavljen i profesionalno utemeljen pokazatelj koji je naručitelju bio dostupan pri ocjeni održivosti ponuđene cijene, a koji nije uzeo u obzir. Ocjena održivosti cijene revizijske usluge nije samo ekonomsko pitanje. Revizor je dužan angažirati dostatne resurse i vrijeme za obavljanje revizije u skladu s Međunarodnim revizijskim standardima i standardima upravljanja kvalitetom, a to je obveza koju naručitelj ugovorom i sam nameće. Cijena koja objektivno ne omogućuje takav angažman izravno ugrožava kvalitetu zakonske revizije subjekta od javnog interesa. Podredno žalitelj u žalbi upućuje na izostanak provjere navoda odabranog ponuditelja o iskustvu nominiranih stručnjaka jer je odabranom ponuditelju priznata najviša vrijednost kriterija za glavnog revizijskog partnera („13+“, 12,00 bodova), dok je kod žalitelja ista ponuđena vrijednost korigirana na temelju broja društava navedenih u izjavi. Naručitelj pritom nije proveo ažuriranje popratnih dokumenata. Žalitelj predlaže da se u ponovljenom postupku pregleda i ocjene provjeri sadržaj izjava dostavljenih uz ponudu odabranog ponuditelja, radi utvrđenja jesu li priznate vrijednosti kriterija utemeljene na jednakim mjerilima kao i kod ostalih ponuditelja. Žalitelj ovaj razlog iznosi podredno, navodi, budući da sam po sebi ne bi utjecao na poredak ponuda.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da je u dokumentaciji o nabavi za Grupu B) navedeno da se sklapa ugovor na dvije godine i da je to početni angažman. To je potpuno ispravno formulirano poštujući načela ZJN jer naručitelj ne smije unaprijed diskriminirati ponuditelje. Natječaj je postavljen tako da, ako ekonomski najpovoljnija ponude bude ponuda potpuno novog revizorskog društva, ugovor zakonski pokriva minimalne dvije godine. Navodi da je definiranje uvjeta dokumentacije o nabavi kroz pojam početni angažman propisan i Zakonom o reviziji gdje je propisano da ugovor mora trajati najmanje dvije godine za prve godine rada ukoliko je to ponuditeljev početni angažman. Dosadašnji revizor ima apsolutno pravo poslati svoju ponudu kao

i svi ostali te naručitelj navodi da ga ne smije isključiti samo zato što je već radio reviziju prethodnih godina. Činjenica da netko ima troškovnu prednost zbog ranije suradnje smatra se legitimnom tržišnom prednošću, a ne diskriminacijom. Obrazlaže vezano za razliku u cijeni dvaju zajedničkih revizora u Grupi A) i Grupi B), naručitelj ističe da su Grupa A) i Grupa B) dvije formalno zasebne, samostalne grupe unutar istog postupka javne nabave, u kojima su zaprimljene odvojene ponude odvojenih gospodarskih subjekata, ocjenjivane neovisno jedna o drugoj prema unaprijed definiranim, jednakim kriterijima primijenjenim na sve ponuditelje unutar svake pojedine grupe. Razlika u cijeni između ponude ponuditelja IRIS NOVA d.o.o. (Grupa A) i ponude odabranog ponuditelja (Grupa B) proizlazi iz samostalnog oblikovanja ponude svakog od tih gospodarskih subjekata te ne predstavlja, sama po sebi, dokaz neuobičajeno niske cijene niti povredu načela jednakog tretmana iz članka 4. ZJN. To se načelo odnosi na jednako postupanje naručitelja prema ponuditeljima unutar istog postupka ocjenjivanja - što je u oba slučaja i učinjeno - a ne na usklađenost komercijalnih odluka različitih, međusobno konkurentnih gospodarskih subjekata. Naručitelj navodi da je sukladno članku 289. ZJN uputio odabranom ponuditelju iz Grupe B) zahtjev za pojašnjenje cijene ponude. Člankom 289. ZJN 2016 je uređen pravni institut izuzetno niske ponude te je u stavku 1. tog članka propisano da je naručitelj obvezan 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. Navodi da 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. tog članka. Ističe da je Pravilnikom o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave članak 22. (Narodne novine 92/25) određeno da naručitelj može od ponuditelja zahtijevati objašnjenje ponude ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti: zaprimljene su najmanje tri valjane ponude, cijena ili trošak ponude su više od 20 % niži od cijene ili troška drugorangirane valjane ponude, i cijena ili trošak ponude su više od 50 % niži od prosječne cijene ili troška preostalih valjanih ponuda. Ističe da ovi uvjeti iz članka 22. Pravilnika nisu bili ispunjeni kumulativno, ali opreza radi, navodi naručitelj, zatražio je pojašnjenje neuobičajeno niske cijene ponude. Odabrani ponuditelj je u zakonskom roku dostavio pojašnjenje cijene ponude u kojem se pozvao na članak 52. ZJN 2016 (zaštita tajnosti podataka) u pogledu svojih internih komercijalnih kalkulacija. Ističe da odabrani ponuditelj u svom se očitovanju o neuobičajeno niskoj cijeni nije doveo u proturječnost s opisom predmeta nabave, već je razumno i dosljedno obrazložio da njegova ranija upoznatost s poslovanjem naručitelja - stečena u drugom, ranije okončanom ugovornom odnosu – smanjuje trošak izvršenja novog, početnog angažmana u pogledu vremena i resursa potrebnih za upoznavanje s poslovanjem, a ne opseg poslova koji će po ovom ugovoru biti izvršen. Naručitelj ističe da ocjena osnovanosti očitovanja o neuobičajeno niskoj cijeni, sukladno članku 289. ZJN, predstavlja rezultat ovlaštene ocjene naručitelja o tome pruža li objašnjenje ponuditelja dostatnu razinu uvjerenja da će ugovor biti uredno izvršen. Ta ocjena, osobito kod usluga intelektualnog i stručnog karaktera kod kojih trošak u pretežitom dijelu čine rad i angažman visokokvalificiranih stručnjaka, ne mora nužno biti iskazana isključivo kroz brojčano razrađen prikaz satnica i troškovnika - takvi podaci po prirodi stvari zadiru u internu strukturu troškova, raspored angažmana stručnjaka na drugim predmetima i metodologiju rada gospodarskog subjekta, koje ponuditelj ima pravo označiti poslovnom tajnom sukladno članku 52. ZJN. Naručitelj ističe kako je iz dostavljenog obrazloženja nedvojbeno utvrdio ekonomsku održivost ponuđene cijene, uzimajući u obzir specifične okolnosti ovog predmeta nabave.

Naime, obrazlaže u nastavku, odabrani ponuditelj je dosadašnji revizor naručitelja koji je obavljao zakonsku reviziju za prethodne poslovne godine te zadovoljava sve kriterije natječaja: upisan je u registar, posjeduje ovlaštenje za obavljanje djelatnosti, posjeduje obrazovne i stručne kvalifikacije, zadovoljava uvjete ukupnog godišnjeg prometa te popis glavnih usluga. Ova činjenica bitno utječe na ekonomsku strukturu njegove ponude na temelju sljedećih objektivnih i zakonitih parametara: ušteda na postupcima početnih stanja (MRevS 510): Za razliku od žalitelja (kojem bi ovaj angažman bio početni), odabrani ponuditelj kao dosadašnji revizor nema trošak provođenja opsežnih revizijskih postupaka u pogledu početnih stanja i dosljednosti računovodstvenih politika iz prethodnih razdoblja. Ta stavka donosi legitimnu i značajnu uštedu u ukupnom fondu potrebnih radnih sati; posjedovanje trajnih spisa i poznavanje sustava: odabrani ponuditelj već posjeduje izrađene trajne spise, mapirane IT sustave, snimljene interne kontrole i dubinsko poznavanje poslovnih procesa Naručitelja. Faza planiranja revizije (sukladno MRevS 300) za njega zahtijeva isključivo ažuriranje postojećih podataka, a ne izradu dokumentacije od nule, što drastično smanjuje potreban angažman skupih resursa (partnera i managera); struktura revizijskog tima: budući da su procesi već poznati, operativni dio revizije na terenu može se u većoj mjeri povjeriti iskusnim asistentima uz optimiziran nadzor, što izravno smanjuje ukupni trošak po satu angažmana. Naručitelj naglašava da pozivanje odabranog ponuditelja na članak 52. ZJN 2016 i poslovnu tajnu u dijelu strukture radnih sati, interne satnice revizora, metodologije i internih troškova predstavlja legitimnu zaštitu njegove cjenovne strategije od konkurencije. Budući da je iz popratnog obrazloženja potpuno jasno i matematički objašnjivo zašto odabrani ponuditelj ima niže interne troškove od ostalih ponuditelja, naručitelj navodi da je imao punu pravnu osnovu prihvatiti predmetno pojašnjenje kao vjerodostojno. Ponuda u potpunosti jamči izvršenje usluge u skladu sa Zakonom o reviziji. Na navod žalitelja da ponuđena cijena objektivno ne omogućuje obavljanje revizije u skladu sa Zakonom o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima, naručitelj ističe da je Kalkulator očekivanih minimalnih sati Hrvatske revizorske komore, na koji se poziva žalitelj, prema izričitoj napomeni same Komore indikativan i neobvezujući alat namijenjen orijentacijskoj procjeni, a ne normativni standard čije bi nepoštivanje samo po sebi predstavljalo dokaz neizvedivosti ugovora. Dodatno, pri određivanju ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) uz cijenu čiji je ponder iznosio 60%, drugi kriterij pri određivanju ENP jest bila kvaliteta odnosno iskustvo nominiranih stručnjaka te je činio 40% pondera (maksimalno mogućih 40 bodova). Ponuditelj PKF FACT Revizija d.o.o. ostvario je 36 od mogućih 40 bodova, dok je ponuditelj BDO Revizija d.o.o. ostvario 34 od mogućih 40 bodova čime se dodatno potvrđuje da je ponuda Ponuditelja PKF FACT Revizije d.o.o. ekonomski najpovoljnija ponuda u ovom predmetnom postupku javne nabave (Grupa B). U svrhu dokaza te dodatne argumentacije u smislu prihvatljivosti predložene cijene ponuditelja PKF FACT Revizija d.o.o. u nastavku odgovora prilaže tablicu gdje su po godinama prikazane ugovorene godišnje cijene PKF FACT Revizije d.o.o. koji su manje ili približno jednake ponuđenoj u ovom postupku za Grupu B), a prema kojima je PKF FACT Revizija d.o.o. uredno, kvalitetno i unutar ugovornih rokova izvršila reviziju godišnjih nekonsolidiranih i konsolidiranih izvještaja društva Plinacro, te grupe Plinacro odnosno u skladu sa Zakonom o reviziji te Međunarodnim revizijskim standardima: broj ugovora PN-FR-361/19-MB - početni angažman, iznos za pojedinu godinu 11.148,72 eura za poslovnu 2019. godinu; broj ugovora PN-FR-361/19-MB iznos za pojedinu godinu 11.148,72 eura za poslovnu 2020. godinu; broj ugovora PN-FR-415/21-SP iznos za pojedinu godinu 13.935,89 eura za poslovnu 2021. godinu;

broj ugovora PN-FR-390/22-SP iznos za pojedinu godinu 12.874,11 eura za poslovnu 2022. godinu.

Žalitelj u očitovanju na naručiteljev odgovor na žalbu u bitnome ostaje kod svih žalbenih navoda te ističe da naručitelj svojim odgovorom nije otklonio iznesene prigovore, već je, naprotiv, potvrdio da u trenutku donošenja odluke o odabiru nije postojalo obrazloženje ocjene objašnjenja odabranog ponuditelja. Naime žalitelj ukazuje da se obrazloženje naručitelja u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda iscrpljuje u konstataciji da je „Naručitelj prihvatio dostavljeno pojašnjenje“, dok odluka o odabiru ne sadrži nikakve dodatne razloge u tom pogledu. Stoga smatra da opširna ekonomska argumentacija koju naručitelj iznosi tek u odgovoru na žalbu, a koja se odnosi na uštede u postupcima početnih stanja, posjedovanje trajnih spisa i informacijskih sustava te izmijenjenu strukturu revizijskog tima, ne može nadomjestiti izostanak obrazloženja u dokumentaciji postupka pregleda i ocjene ponuda. Pritom se poziva na praksu Državne komisije i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, ističući da je mjerodavno činjenično stanje i obrazloženje evidentirano u trenutku donošenja odluke, a ne naknadno sastavljena argumentacija u žalbenom postupku. Naglašava da ne osporava ovlast naručitelja da ocijeni dostavljeno objašnjenje, već smatra da takva ocjena mora biti obrazložena i provjerljiva. Nadalje, žalitelj se očituje na tablicu ranije ugovorenih cijena odabranog ponuditelja koju je naručitelj dostavio uz odgovor na žalbu, navodeći da taj dokaz ne potvrđuje uobičajenost ponuđene cijene, već upravo suprotno. Ističe da je odabrani ponuditelj za početni angažman u 2019. godini i nastavni angažman u 2020. godini naplatio istovjetan iznos od 84.000,00 kuna, slijedom čega smatra da tvrdnja naručitelja o značajnim uštedama koje proizlaze iz nepostojanja postupaka početnih stanja i posjedovanja trajnih spisa nije potvrđena vlastitom cjenovnom poviješću naručitelja. Također navodi da je ponuđena cijena za 2027. godinu od 13.500,00 eura nominalno niža od cijene koju je odabrani ponuditelj naplatio za 2021. godinu, koja je iznosila 13.935,89 eura, unatoč proteku šest godina, inflaciji i povećanju regulatornih zahtjeva i troškova rada stručnjaka.

Žalitelj nadalje posebno ukazuje na činjenicu da naručitelj u dostavljenom prikazu ranijih cijena nije obuhvatio najnoviji i najusporediviji angažman, odnosno ugovor iz 2024. godine, kojim je za istovrsnu revizijsku uslugu, istog opsega kao u predmetnom postupku, ugovorena cijena od 39.123,00 eura bez PDV-a za jednu poslovnu godinu. Ističe da je odabrani ponuditelj u tom postupku sudjelovao kao nositelj zajednice ponuditelja te da je naručitelj raspolagao tim podatkom iz vlastitog spisa, ali ga nije uzeo u obzir niti ga je spomenuo u odgovoru na žalbu. Pritom navodi da ponuđena cijena od 13.500,00 eura predstavlja tek 34,5 % navedene ranije ugovorene cijene te da se održivost cijene ne može opravdavati zbrajanjem cijena za dvije odvojene grupe, već je potrebno ocijeniti cijenu pojedine ponude u odnosu na opseg posla koji ona obuhvaća. U odnosu na tvrdnju naručitelja da je formulacija „početni angažman“ u dokumentaciji o nabavi bila uvjetne, odnosno tehničke naravi, žalitelj ističe da takvo tumačenje ne proizlazi iz sadržaja dokumentacije o nabavi. U tom kontekstu ističe i da je drugi ponuditelj, društvo IRIS NOVA d.o.o., također sudjelovao u reviziji financijskih izvještaja naručitelja za 2024. godinu kao član iste zajednice ponuditelja s odabranim ponuditeljem, pa je raspolagao usporedivim poznavanjem poslovanja naručitelja, njegovih kontrolnih mehanizama i sustava internih kontrola, a ipak je za istovrstan posao ponudio cijenu od 23.900,00 eura. Stoga smatra da poznavanje naručitelja ne objašnjava razliku između ponuđenih cijena. Žalitelj se nadalje poziva i na praksu Suda Europske unije, osobito presude u

predmetima SAG ELV Slovensko, Lombardini i Mantovani, Tax-Fin-Lex, Veridos te Komisija protiv Sopra Steria Benelux i Unisys Belgium, iz kojih, prema njegovu tumačenju, proizlazi obveza naručitelja da u slučaju sumnje u postojanje izuzetno niske ponude provede stvarnu i kontradiktornu provjeru, ocijeni dostavljena objašnjenja i dokaze te o prihvaćanju ili odbijanju ponude donese obrazloženu odluku. Posebno ističe da se naručitelj, nakon što je pokrenuo postupak iz članka 289. ZJN-a i zaprimio objašnjenje ponuditelja, ne može zadovoljiti pukom konstatacijom da je pojašnjenje prihvaćeno, niti nedostatak obrazloženja može otkloniti naknadnim navodima u odgovoru na žalbu. U odnosu na pozivanje naručitelja na pragove iz članka 22. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, žalitelj ističe da obveza postupanja iz članka 289. ZJN-a nastaje kada se ponuda čini izuzetno niskom, neovisno o tome jesu li ispunjeni kumulativni pragovi iz navedenog Pravilnika. Smatra da je naručitelj sam iskazao sumnju u ponuđenu cijenu time što je od odabranog ponuditelja zatražio pojašnjenje, pri čemu je u zahtjevu izrijekom naveo da je ponuđena cijena gotovo 50 % niža od drugorangirane ponude. Stoga smatra da naručitelj ne može tvrditi da nije bio dužan provesti provjeru, a istodobno se pozivati na to da ju je proveo valjano. Dodatno ukazuje na članak 22. stavak 3. tada važećeg Pravilnika, prema kojem su zahtjev naručitelja i objašnjenje ponuditelja sastavni dijelovi zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda, što, prema njegovu mišljenju, dodatno potvrđuje da se ocjena morala evidentirati u tom zapisniku. U pogledu Kalkulatora očekivanih minimalnih sati Hrvatske revizorske komore naglašava da ga nije isticao kao obvezujući propis, već kao javno dostupan i profesionalno utemeljen pokazatelj za ocjenu održivosti ponuđene cijene, pri čemu naručitelj nije naveo koje je druge usporedive pokazatelje uzeo u obzir. Žalitelj se osvrće i na navod naručitelja da je odabrani ponuditelj ostvario veći broj bodova po kriteriju kvalitete, ističući da navedena okolnost nije odlučna za ocjenu dopuštenosti ponude u smislu članka 289. ZJN-a. Smatra da bodovanje po kriterijima za odabir ne može nadomjestiti niti ispraviti eventualno nezakonito provedenu provjeru izuzetno niske cijene. Također ponavlja da se naručitelj nije očitovao na njegov prigovor u vezi s priznavanjem bodova za mjerilo glavnog revizijskog partnera, odnosno različitim postupanjem pri ispravku ponuđene vrijednosti tog mjerila kod odabranog ponuditelja i žalitelja.

Na predmetni žaliteljev podnesak naručitelj se očitovao te u bitnome ističe da razlika u procijenjenim vrijednostima Grupe A) i Grupe B), unatoč jednakom dvogodišnjem razdoblju, ne dovodi u pitanje zakonitost odluke o odabiru. Navodi da procijenjena vrijednost predstavlja njegovu procjenu očekivanog troška nabave, utemeljenu na raspoloživim sredstvima i financijskim pokazateljima, a ne standard za naknadnu ocjenu zakonitosti pristiglih ponuda. Također ističe da se načelo jednakog postupanja odnosi na postupanje prema ponuditeljima unutar iste grupe, a ne na međusobnu usporedbu procijenjenih vrijednosti dviju zasebnih grupa predmeta nabave. Pritom smatra da žalitelj nije osporio metodologiju određivanja procijenjene vrijednosti, već je samo usporedio dva brojčana podatka, što ne može biti osnova za poništenje odluke o odabiru. U odnosu na ponudu društva IRIS NOVA d.o.o. kao usporedni pokazatelj, naručitelj navodi da je upravo iz odluke o odabiru iz 2024. godine, koju je žalitelj sam dostavio, razvidno da su reviziju obavili PKF FACT revizija d.o.o. kao nositelj zajednice ponuditelja s udjelom od 60 % te IRIS NOVA d.o.o. kao član s udjelom od 40 %. Ističe da nositelj zajednice preuzima vodeću ulogu u reviziji, uspostavlja i vodi trajne spise, provodi ključne prosudbe i snosi pretežiti dio odgovornosti, dok član sudjeluje u opsegu razmjernom svojem udjelu. Stoga smatra

da odabrani ponuditelj raspolaže bitno većom razinom institucionalnog poznavanja poslovanja naručitelja od društva IRIS NOVA d.o.o., koje ujedno nema saznanja o promjenama u poslovnim knjigama naručitelja za 2025. godinu. Slijedom navedenog, smatra da se njihove ponude ne mogu smatrati usporedivima te da cijena odabranog ponuditelja nije dovedena u pitanje. Osporavajući tvrdnju žalitelja da obrazloženje prihvaćanja pojašnjenja neuobičajeno niske cijene nije postojalo u trenutku donošenja odluke o odabiru, naručitelj ističe da su, sukladno članku 22. stavku 3. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave, zahtjev za pojašnjenjem neuobičajeno niske cijene i dostavljeno objašnjenje ponuditelja sastavni dijelovi zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Slijedom toga, smatra da su zahtjev od 18. kolovoza 2026. i pravodobno dostavljeno objašnjenje odabranog ponuditelja integralni dio zapisnika, a ne naknadno nastali dokumenti. Naglašava da je zahtjev za pojašnjenjem upućen prije donošenja odluke o odabiru 26. kolovoza 2026., te da je naručitelj prije donošenja te odluke zaprimio i ocijenio dostavljeno objašnjenje. Stoga smatra da je postupak provjere neuobičajeno niske cijene proveden i dokumentiran u skladu s člankom 289. ZJN-a i člankom 22. Pravilnika, neovisno o tome što je u zapisniku ocjena sažeto iskazana rečenicom da je naručitelj prihvatio dostavljeno pojašnjenje. U odnosu na žaliteljevo osporavanje dokaza o ranijim naknadama za revizorske usluge, naručitelj navodi da jednaka cijena za 2019. i 2020. godinu ne dokazuje da između početnog i nastavnog angažmana nije bilo razlike u troškovima. Pojašnjava da je ugovor za navedene godine bio jedinstven dvogodišnji angažman, čija je cijena unaprijed formirana i ponuđena, zbog čega je bilo uobičajeno iskazati jednaku godišnju cijenu za obje godine, kako bi ponuda ostala konkurentna. Nadalje, smatra da je nominalno niža cijena za 2027. godinu u odnosu na cijenu iz 2021. godine posljedica kumulativnih učinaka dugotrajnog revizijskog odnosa, boljeg poznavanja poslovanja naručitelja, smanjenog opsega testiranja ponavljajućih bilančnih pozicija, amortiziranog ulaganja u trajne spise i informacijske sustave te veće operativne učinkovitosti revizijskog tima. Stoga smatra da pad cijene tijekom dugotrajnog revizijskog odnosa nije dokaz njezine neodrživosti. Naručitelj se očituje i na navod žalitelja da je dokumentacijom o nabavi početni angažman za Grupu B) bio izrijekom predviđen, a ne uvjetno prihvaća da je predmetna formulacija bila utvrdna, a ne uvjetna, ali ističe da ta okolnost ne dovodi u pitanje održivost cijene odabranog ponuditelja. Naime, smatra da je odabrani ponuditelj, iako formalno novi revizor za mandat Grupe B), raspolagao znanjem, trajnim spisima i uvidom u poslovanje naručitelja stečenim tijekom stvarno izvršenog angažmana revizije financijskih izvještaja za 2024. godinu, na temelju zasebnog ranijeg ugovora. Upravo navedene okolnosti, prema mišljenju naručitelja, objektivno objašnjavaju niži trošak izvršenja formalno početnog angažmana u odnosu na ponuditelja koji prethodno nije imao uvid u poslovanje naručitelja. U odnosu na prigovor da objašnjenje odabranog ponuditelja ne sadržava brojčane podatke o procijenjenim radnim satima, satnicama i strukturi troškova, naručitelj ističe da Smjernica 21. Hrvatske revizorske komore uređuje sadržaj ponude i raspodjelu odgovornosti u okviru zajedničke revizije, radi zaštite kvalitete revizije i jasnoće odgovornosti, a ne metodologiju ocjene održivosti cijene u postupku javne nabave. Stoga smatra da neusklađenost objašnjenja s formatom predviđenim tom Smjernicom sama po sebi ne čini objašnjenje nedostatnim u smislu članka 289. ZJN-a. Nadalje, navodi da je proveo stvarnu provjeru cijene, pri čemu je u zahtjevu od 18. kolovoza 2026. izrijekom naveo da je cijena odabranog ponuditelja gotovo 50 % niža od cijene drugorangirane ponude, čime je pokazao da je prethodno proveo brojčanu usporednu analizu. Dostavljeno objašnjenje ocijenio je zajedno s činjenicom

ranijeg revizijskog angažmana odabranog ponuditelja kod naručitelja, koju smatra objektivno provjerljivom okolnošću. U pogledu Kalkulatora očekivanih minimalnih sati Hrvatske revizorske komore i praga od 25 %, naručitelj ističe da je riječ o indikativnom, a ne obvezujućem pokazatelju te da je održivost cijene ocijenio na temelju drugih objektivnih parametara, uključujući ranije iskustvo odabranog ponuditelja s poslovanjem naručitelja.

U žalbenom je postupku u svrhu ocjene žalbenog navoda utvrđeno da je naručitelj objavio otvoreni postupak javne nabave radi nabave predmeta nabave: Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o: Grupa A) 2026. i 2027. godina i Grupa B) 2027. i 2028. godina. Podijelio ga je na dvije grupe: 1. Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o.: Grupa A) 2026. i 2027. godina, procijenjena vrijednost nabave 55.000,00 eura i 2. Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o.: Grupa B) 2027. i 2028. godina, procijenjene vrijednosti nabave 90.000,00 eura, te je također u dokumentaciji o nabavi naveo da gospodarski subjekt može dostaviti ponudu za samo jednu grupu. Nadalje u podacima o predmetu nabave navodi: Opis grupe: Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o.: grupa a) 2026. i 2027. godina - za poslovnu 2026. godinu Plinacro d.o.o. ima ugovorenu vanjsku reviziju sa tvrtkom PKF FACT revizija d.o.o. te se traži drugi revizor sukladno obvezi iz članka 43. ZOREV-i. Kako će biti riječ o početnom angažmanu drugi revizor se traži za razdoblje dvije poslovne godine. Revizorsko društvo koje će biti izabrano u ovom postupku i PKF FACT revizija d.o.o. će surađivati i podnijeti zajedničko revizorsko izvješće za poslovnu 2026. godinu. Obzirom na navedeno tvrtka PKF FACT REVIZIJA d.o.o. ne može sudjelovati u postupku nabave za grupu A. Zatim: Opis grupe: Revizija godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizija godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe plinacro d.o.o.: grupa b) 2027. i 2028. godina - za poslovnu 2027. godinu Plinacro d.o.o. će izabrati jednog revizora u Grupi A ovog natječaja pa se traži drugi revizor sukladno obvezi iz članka 43. ZOREV-i. Kako će biti riječ o početnom angažmanu drugi revizor se traži za razdoblje dvije poslovne godine. Revizorsko društvo koje će biti izabrano u Grupi A ovog postupka i drugo izabrano u Grupi B će podnijeti zajedničko revizorsko izvješće za poslovnu 2027. godinu.

U predmetnom postupku javne nabave naručitelj je u grupi B zaprimio ponudu žalitelja u iznosu od 52.708,75 eura te odabranog ponuditelja u iznosu od 27.000,00 eura. U postupku pregleda i ocjene ponuda naručitelj je pozvao odabranog ponuditelja na pojašnjenje neuobičajene niske cijene ponude navodeći u zahtjevu za pojašnjenje: „usporedbom vaše i ostalih cijena ponuda utvrdili da je cijena vaše ponude u iznosu od 27.000e cjenovno gotovo 50% niža od drugorangirane ponude. Slijedom navedene analize molimo vas da dostavite pojašnjenje o neuobičajeno niskoj cijeni.“.

Postupajući po navedenom zahtjevu odabrani ponuditelj dostavlja pojašnjenje u kojem navodi: „Sukladno Vašem pozivu za pojašnjenja ponuđene cijene od 18. kolovoza 2026. godine, dostavljamo obrazloženje ponude ponuđača PKF FACT revizija d.o.o. (dalje u tekstu: Ponuditelj). Uvodno ističemo kako je svrha članka 289. Zakona o javnoj nabavi omogućiti naručitelju provjeru može li ponuditelj ugovor izvršiti uredno, kvalitetno i pravodobno po ponuđenoj cijeni te jesu li ponuđena cijena i troškovi ekonomski opravdani. Navedena zakonska odredba ne propisuje obvezu dostavljanja

svih internih poslovnih kalkulacija, strukture troškova zaposlenika, profitnih marži, metodologije rasporeda općih troškova niti drugih podataka koji predstavljaju poslovnu tajnu gospodarskog subjekta. Nadalje, sukladno članku 52. Zakona o javnoj nabavi, podaci čijim bi otkrivanjem mogla nastati šteta legitimnim poslovnim interesima gospodarskog subjekta predstavljaju poslovnu tajnu. Slijedom navedenog, Ponuditelj dostavlja podatke dostatne za objektivnu provjeru održivosti i realnosti ponuđene cijene, pri čemu detaljne interne komercijalne kalkulacije, struktura troškova rada, profitne marže te interni modeli formiranja cijena ostaju poslovna tajna Ponuditelja.

1. Potvrda da ponuđena cijena obuhvaća uslugu revizije za obje poslovne godine Potvrđujemo da ponuđena cijena od 27.000,00 EUR bez PDV-a obuhvaća izvršenje usluge revizije godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. za poslovne godine 2027. i 2028., uključujući sve aktivnosti potrebne za planiranje, provedbu i dovršetak revizije te izdavanje zajedničkog revizorskog izvješća i mišljenja sukladno Dokumentaciji o nabavi, Zakonu o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima, uvažavajući da će se revizija godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja obavljati sukladno članku 43. Zakona o reviziji, zajedno s drugim odabranim neovisnim revizorom na način propisan Smjernicom 21. Pojedinosti u vezi s ugovaranjem i obavljanjem zakonskih revizija s više revizorskih društava kod subjekata od javnog interesa (dalje: u tekstu: Smjernica), za što je društvo Plinacro d.d. (dalje u tekstu: Naručitelj) i pokrenuo postupak odabira neovisnog revizora u grupi A) istog postupka javne nabave.

2. Potvrda da ponuđena cijena obuhvaća angažman neovisnog revizora godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja te ćemo zajedno s drugim odabranim revizorom iz Grupe A) izdati zajedničko revizorsko izvješće sukladno članku 43. Zakona o reviziji. Potvrđujemo da ponuđena cijena uključuje angažman Ponuditelja koji će zajedno s drugim odabranim neovisnim revizorom iz Grupe A) izdati zajedničko revizijsko izvješće sukladno članku 43. Zakona o reviziji i Smjernici 21., koje Naručitelj je obvezan primjenjivati, čime se obvezujemo izvršiti sve obveze propisane Dokumentacijom o nabavi i mjerodavnim propisima.

3. Planirani sastav revizorskog tima PKF FACT revizija d.o.o. je već u prijašnjim godinama obavljala isti angažman i samostalno i zajedno s drugim odabranim neovisnim revizorom, u razdoblju u kojem je Naručitelj bio obvezan svoje godišnje financijske izvještaje revidirati sukladno članku 43. Zakona o reviziji. Ponuđen tim je u na raspolaganju na način ponuđen u našoj ponudi koja u cijelosti odgovara zahtjevima Dokumentacije o nabavi i mjerodavnih propisa potrebnih za uredno izvršenje ugovora.

4. Procjena potrebnih resursa za izvršenje ugovora Predmet nabave predstavlja isporuku revizijskog izvješća kojem prethode revizijski postupci za koje se sa sigurnošću ne može navesti točan broj sati, a također Dokumentacijom o nabavi nije propisan niti zatražen unaprijed definirani broj sati rada potrebnih za izvršenje ugovora. Sukladno tome, Ponuditelj je prilikom formiranja ponuđene cijene proveo vlastitu profesionalnu procjenu opsega angažmana, složenosti poslovanja naručitelja, regulatornih zahtjeva, zahtjeva Međunarodnih revizijskih standarda te svih drugih okolnosti relevantnih za uredno izvršenje ugovora. Ponuđena cijena uključuje angažman odgovarajućeg broja stručnih osoba svih potrebnih razina odgovornosti i stručnosti te odražava procjenu dovoljnog broja radnih sati potrebnih za planiranje, provedbu, nadzor, kontrolu kvalitete i dovršetak zajedničke revizije financijskih izvještaja za obje poslovne godine koje su predmet nabave. Ponuditelj potvrđuje da je ponuđena cijena formirana na način koji omogućuje osiguravanje svih potrebnih

stručnih, organizacijskih i vremenskih resursa za potpuno, kvalitetno i pravodobno izvršenje ugovora u skladu sa Zakonom o reviziji, Međunarodnim revizijskim standardima i zahtjevima Dokumentacije o nabavi. Ističemo da Naručitelj reviziju godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja za 2027. i 2028. godinu obavlja sukladno članku 43. Zakona o reviziji i sukladno Smjernici 21.

5. Obrazloženje formiranja ponuđene cijene Ponuđena cijena formirana je na temelju profesionalne procjene opsega i složenosti predmetnog angažmana, potrebnih stručnih resursa, iskustava stečenih tijekom provedbe usporedivih revizijskih angažmana te raspoloživih organizacijskih i operativnih kapaciteta Ponuditelja. Pri određivanju ponuđene cijene uzeti su u obzir svi zahtjevi Dokumentacije o nabavi, zakonski i regulatorni zahtjevi, zahtjevi Međunarodnih revizijskih standarda, specifičnosti zajedničke revizije koju provode dva neovisna revizorska društva te potreba osiguranja odgovarajuće razine stručnih, organizacijskih i vremenskih resursa za uredno izvršenje ugovora. Ponuđena cijena predstavlja jedinstvenu cijenu za potpuno izvršenje svih ugovornih obveza neovisno o konačnom broju sati koje će biti potrebno angažirati tijekom provedbe revizije. Ponuditelj je procijenio sve potrebne resurse i rizike povezane s izvršenjem ugovora te potvrđuje da ponuđena cijena omogućuje angažman dovoljnog broja stručnih osoba i potrebnog opsega rada za kvalitetno i pravodobno izvršenje svih ugovornih obveza. Sukladno članku 289. Zakona o javnoj nabavi, svrha ovog obrazloženja jest dokazati da ponuđena cijena omogućava uredno, kvalitetno i pravodobno izvršenje ugovora. Međutim, Zakon ne propisuje obvezu dostavljanja detaljnih internih kalkulacija troškova rada, profitnih marži, internih komercijalnih politika niti drugih poslovno osjetljivih podataka. Slijedom navedenoga, detaljne interne kalkulacije cijena, struktura troškova zaposlenika, te ostali komercijalno osjetljivi podaci predstavljaju poslovnu tajnu Ponuditelja dok dostavljeni podaci omogućuju naručitelju objektivnu procjenu održivosti ponuđene cijene.

6. Raspodjela poslova i odgovornosti između međusobno neovisnih revizora Ponuditelj će zajedničku reviziju obaviti u skladu s članku 43. Zakona o reviziji i Smjernicom 21., te će zajednički s revizorom iz Grupe A) izdati revizorsko izvješće i mišljenje.

7. Procjena ostalih izravnih i neizravnih troškova izvršenja ugovora Ponuđena cijena uključuje sve troškove potrebne za izvršenje ugovora, a osobito: Izravne troškove: troškove rada revizorskog tima, Neizravne troškove: administrativnu podršku, IT infrastrukturu. Svi navedeni troškovi uključeni su u ponuđenu cijenu. Ponuditelj koristi isključivo vlastite resurse te nema dodatnih troškova u vidu zapošljavanja i angažiranja dodatnih resursa za izvršenje usluge. 8. Ekonomske, organizacijske i stručne okolnosti koje omogućuju izvršenje ugovora po ponuđenoj cijeni Ponuditelj raspolaže značajnim iskustvom u obavljanju zakonskih revizija velikih poduzetnika i subjekata od javnog interesa te imaju dugogodišnje iskustvo provođenja zajedničkih odnosno dvojnih revizija koje zahtijevaju koordinaciju dvaju neovisnih revizorskih društava i izdavanje zajedničkog revizorskog izvješća. Ponuditelj raspolaže odgovarajućim stručnim kadrovima, uspostavljenim sustavima upravljanja kvalitetom, razvijenim revizijskim metodologijama i iskustvom stečenim tijekom provedbe brojnih usporedivih angažmana kod velikih poduzetnika i subjekata od javnog interesa. Ponuditelj posjeduju prethodno iskustvo i razumijevanje poslovnog okruženja, organizacijske strukture i specifičnosti djelatnosti naručitelja, što doprinosi učinkovitijem planiranju i organizaciji revizijskog angažmana, bez utjecaja na opseg i kvalitetu revizijskih postupaka. Pri donošenju poslovne odluke o sudjelovanju u predmetnom postupku javne nabave Ponuditelj se vodio i strateškim interesom

zadržavanja prisutnosti u segmentu revizije velikih infrastrukturnih sustava i subjekata od javnog interesa. Riječ je o specifičnom tržišnom segmentu u kojem Ponuditelj posjeduje značajne reference, iskustvo i stručne kompetencije te je slijedom navedenoga donesena poslovna odluka o podnošenju konkurentne ponude. PKF FACT revizija d.o.o. već je obavljala reviziju godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja te je tu reviziju uspješno izvršila. Stoga su nam, za razliku od ostalih ponuđača poslovni model, procesi, sustav interne kontrole, kontrolno okruženje, financijski izvještaji i regulatorni okvir poznati. Ponuđena cijena nije rezultat pogreške u izračunu, podcjenjivanja opsega posla niti okolnosti koje bi mogle utjecati na kvalitetu izvršenja ugovora, već predstavlja racionalnu poslovnu odluku utemeljenu na postojećim stručnim kapacitetima, iskustvu stečenom na usporedivim angažmanima te strateškom interesu zadržavanja prisutnosti na ovom specifičnom tržištu. 9. Potvrda mogućnosti urednog izvršenja ugovora Ponuditelj potvrđuje da ponuđena cijena omogućuje: provedbu revizije u skladu sa Zakonom o reviziji, primjenu Međunarodnih revizijskih standarda, primjenu sustava upravljanja kvalitetom, angažman odgovarajuće kvalificiranih stručnih osoba, poštivanje načela profesionalne kompetentnosti i dužne pažnje, pravodobno izvršavanje svih ugovornih obveza, izdavanje zajedničkog revizorskog izvješća i mišljenja. Zaključno potvrđujemo da ponuđena cijena omogućuje potpuno, kvalitetno i pravodobno izvršenje svih ugovornih obveza te da ne postoji nikakva okolnost koja bi mogla dovesti u pitanje uredno izvršenje ugovora u skladu s Dokumentacijom o nabavi i važećim propisima.“.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je naručitelj u istome naveo: „Naručitelj je dana 18.08.2026., od ponuditelja PKF FACT REVIZIJA d.o.o., zatražio pojašnjenje neuobičajeno niske cijene ponude. Ponuditelj je u zadanom roku dostavio traženo pojašnjenje. Naručitelj je prihvatio dostavljeno pojašnjenje.“.

Dakle iz žalbenog navoda proizlazi da je po žalitelju sporno je li naručitelj osnovano prihvatio pojašnjenje odabranog ponuditelja u odnosu na ponuđenu cijenu za Grupu B), odnosno je li odabrani ponuditelj dostavljenim pojašnjenjem opravdao cijenu od 27.000,00 eura za izvršenje usluge revizije za poslovne godine 2027. i 2028.

Uvidom u dokumentaciju o nabavi utvrđeno je da je naručitelj predmet nabave jasno odredio kao uslugu revizije godišnjih financijskih izvještaja društva Plinacro d.o.o. i revizije godišnjih konsolidiranih financijskih izvještaja grupe Plinacro d.o.o., pri čemu je predmet nabave podijelio na dvije grupe. Grupom A) obuhvaćena je revizija za poslovne godine 2026. i 2027., a Grupom B) revizija za poslovne godine 2027. i 2028. Naručitelj je u opisu svake grupe posebno obrazložio okolnosti zbog kojih je predmet nabave podijeljen na navedeni način, pri čemu je, između ostalog, naveo da je za poslovnu 2026. godinu već ugovorena vanjska revizija s društvom PKF FACT revizija d.o.o., zbog čega se u Grupi A) traži drugi revizor, dok se za poslovnu 2027. godinu traži drugi revizor u odnosu na revizora odabranog u Grupi A), radi ispunjenja zakonske obveze provedbe zajedničke revizije. Takvo određivanje predmeta nabave valja sagledati i u kontekstu odredbi Zakona o reviziji, osobito članaka 40., 41. i 43., kojima su uređene obveze subjekata od javnog interesa u pogledu obavljanja zakonske revizije, trajanja revizijskog angažmana te zajedničke revizije koju obavljaju dva ili više neovisnih revizorskih društava. Iz navedenih zakonskih obveza, kao i iz odredbi dokumentacije o nabavi, proizlazi da je naručitelj bio dužan predmet nabave oblikovati na način koji omogućuje ispunjenje njegovih zakonskih obveza, odnosno odvojeno iskazati angažmane revizora za odgovarajuća razdoblja i osigurati izbor

dvaju međusobno neovisnih revizorskih društava za zajedničku reviziju. Stoga se ne može prihvatiti argument žalitelja da je naručitelj nejasno ili nedovoljno određeno opisao predmet nabave u okviru kojeg bi nadalje trebalo sagledavati i cijeniti žalbene navode.

Uvidom u ponudu odabranog ponuditelja utvrđeno je da je isti za Grupu B) dostavio ponudu u iznosu od 27.000,00 eura, dok je žalitelj za istu grupu dostavio ponudu u iznosu od 52.708,75 eura. Nadalje je utvrđeno da je naručitelj, s obzirom na to da je cijena ponude odabranog ponuditelja bila gotovo 50 % niža od cijene drugorangirane ponude, dana 18. kolovoza 2026. pozvao odabranog ponuditelja da pojasni ponuđenu cijenu.

Odabrani ponuditelj je u dostavljenom pojašnjenju potvrdio da ponuđena cijena obuhvaća izvršenje svih usluga revizije godišnjih konsolidiranih i nekonsolidiranih financijskih izvještaja za obje poslovne godine, uključujući sve aktivnosti potrebne za planiranje, provedbu i dovršetak revizije te izdavanje zajedničkog revizorskog izvješća i mišljenja, sukladno dokumentaciji o nabavi, Zakonu o reviziji i Međunarodnim revizijskim standardima. Naveo je da raspolaže potrebnim stručnim kadrovima, uspostavljenim sustavima upravljanja kvalitetom, razvijenim revizijskim metodologijama i iskustvom u provedbi usporedivih angažmana, uključujući zajedničke revizije. Istaknuo je da je prilikom formiranja cijene uzeo u obzir opseg i složenost angažmana, potrebne stručne resurse, raspoložive organizacijske i operativne kapacitete te iskustvo stečeno ranijim obavljanjem revizije kod naručitelja, zbog čega su mu poznati poslovni modeli, procesi, sustav internih kontrola, kontrolno okruženje, financijski izvještaji i regulatorni okvir naručitelja. Također je naveo da ponuđena cijena uključuje sve izravne i neizravne troškove potrebne za izvršenje ugovora, da raspolaže vlastitim resursima te da se pri donošenju poslovne odluke vodio i strateškim interesom zadržavanja prisutnosti na tržištu revizije velikih infrastrukturnih sustava i subjekata od javnog interesa. Zaključno je potvrdio da ponuđena cijena omogućuje potpuno, kvalitetno i pravodobno izvršenje svih ugovornih obveza.

Žalitelj osporava prihvaćanje navedenog pojašnjenja ističući da je Grupa B) dokumentacijom o nabavi izrijekom određena kao početni angažman, dok je odabrani ponuditelj cijenu obrazložio poznavanjem naručiteljeva poslovanja i iskustvom iz ranijih angažmana, dakle okolnostima koje se odnose na nastavak, a ne početak revizijskog angažmana. Nadalje, smatra da se održivost ponuđene cijene ne može opravdati tim okolnostima jer je i društvo IRIS NOVA d.o.o., koje je sudjelovalo u ranijoj reviziji naručitelja, bilo upoznato s njegovim poslovanjem, a za Grupu A) ponudilo je znatno višu cijenu. Žalitelj također ističe da pojašnjenje ne sadržava brojčane podatke o radnim satima, satnicama i strukturi troškova, da pozivanje na poslovnu tajnu ne oslobađa od obveze dokazivanja održivosti cijene te da strateški interes ponuditelja nije objektivno opravdanje ponuđene cijene. Konačno, prigovara da naručitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nije obrazložio razloge zbog kojih je dostavljeno pojašnjenje prihvatio.

Međutim, navedeni prigovori žalitelja nisu osnovani.

Naime, činjenica da je naručitelj dokumentacijom o nabavi predmetnu Grupu B) odredio kao početni angažman ne znači da odabrani ponuditelj u postupku pojašnjenja ponuđene cijene nije mogao ukazati na svoje prethodno iskustvo u obavljanju revizijskih usluga kod istog naručitelja i na okolnost da su mu zbog tog iskustva poznati njegovo poslovanje i organizacijski procesi. Pritom valja razlikovati obvezu naručitelja u određivanju predmeta nabave i obvezu ponuditelja u izvršenju ugovora - od načina na koji ponuditelj, u okviru vlastite poslovne i stručne procjene, formira ponuđenu

cijenu. Odredba dokumentacije o nabavi kojom je angažman u Grupi B) određen kao početni angažman obvezuje naručitelja u pogledu definiranja predmeta nabave i trajanja ugovornog odnosa, odnosno osigurava da se ugovor sklopi za razdoblje od najmanje dvije poslovne godine, sukladno članku 40. stavku 2. Zakona o reviziji. Međutim, navedena odredba ne znači da ponuditelj prilikom formiranja cijene ne smije uzeti u obzir vlastite organizacijske, stručne i operativne prednosti, uključujući i prethodno stečeno iskustvo u radu s naručiteljem.

Slijedom navedenog, okolnost da je odabrani ponuditelj ranije obavljao reviziju kod naručitelja ne oslobađa ga obveze izvršenja svih ugovornih obveza koje su obuhvaćene Grupom B), niti mu omogućuje da predmet nabave izvrši u manjem opsegu od onoga koji je propisan dokumentacijom o nabavi. Međutim, ta okolnost može imati utjecaja na njegovu procjenu potrebnog angažmana, organizaciju rada i troškove izvršenja ugovora. Poznavanje poslovanja naručitelja, njegovih poslovnih procesa, sustava internih kontrola i financijskih izvještaja može omogućiti učinkovitije planiranje i organizaciju revizijskih postupaka, bez utjecaja na njihov opseg i kvalitetu. Stoga se ne može prihvatiti žaliteljevo tumačenje prema kojem bi samo određivanje angažmana kao početnog značilo da odabrani ponuditelj ne smije uzeti u obzir nikakve prednosti koje proizlaze iz njegova prethodnog iskustva s naručiteljem.

Nadalje, ne može se prihvatiti ni žaliteljevo pozivanje na razliku između cijene ponude odabranog ponuditelja za Grupu B) i cijene ponude društva IRIS NOVA d.o.o. za Grupu A), kao odlučujući pokazatelj neodrživosti cijene odabranog ponuditelja. Naime, Grupa A) i Grupa B) predstavljaju zasebne grupe predmeta nabave, za koje su ponuditelji dostavljali zasebne ponude, a naručitelj ih je pregledavao i ocjenjivao zasebno, u odnosu na predmet i opseg svake pojedine grupe. Okolnost da se obje grupe dijelom odnose na istu poslovnu godinu i da će odabrani revizori za tu godinu sudjelovati u zajedničkoj reviziji ne znači da su cijene njihovih ponuda neposredno usporedive, niti da se iz njihove razlike može izvesti zaključak o održivosti pojedine ponude. Pritom žalitelj polazi od pretpostavke da je opseg rada i odgovornosti obaju revizora jednak, kao i da se njihove cijene trebaju kretati u određenom međusobnom omjeru, a da za takvu pretpostavku ne pruža odgovarajuće uporište u dokumentaciji o nabavi ili mjerodavnim propisima. U tom smislu, činjenica da je cijena ponude za jednu grupu viša od cijene ponude za drugu grupu sama po sebi ne dovodi u pitanje održivost niže cijene, budući da svaki ponuditelj samostalno oblikuje svoju ponudu uzimajući u obzir vlastite stručne, organizacijske i poslovne okolnosti. Načelo jednakog tretmana zahtijeva jednako postupanje naručitelja prema ponuditeljima koji se natječu za isti predmet nabave, odnosno unutar iste grupe, a ne podrazumijeva obvezu naručitelja da cijene ponuda dostavljenih za različite grupe međusobno usklađuje ili da ih smatra usporedivima samo zato što se dijelom odnose na istu poslovnu godinu. Ujedno, žalitelj zanemaruje da je odabrani ponuditelj u ranijem angažmanu s društvom IRIS NOVA d.o.o. bio nositelj zajednice ponuditelja, s udjelom od 60 %, dok je društvo IRIS NOVA d.o.o. sudjelovalo kao član zajednice s udjelom od 40 %. Stoga se ne može bez daljnjega zaključiti da su oba društva u jednakoj mjeri raspolagala iskustvom i poznavanjem poslovanja naručitelja, kako to žalitelj tvrdi.

U odnosu na prigovor da pojašnjenje odabranog ponuditelja ne sadržava detaljnu kalkulaciju cijene, procjenu broja radnih sati, satnice i pojedinačne iznose troškova, valja istaknuti da članak 289. ZJN-a ne propisuje obvezan oblik ni unaprijed određeni sadržaj pojašnjenja neuobičajeno niske cijene, niti određuje da ponuditelj u svakom slučaju mora dostaviti detaljnu kalkulaciju svih elemenata ponuđene cijene. Sukladno stavku 2. navedenog članka, objašnjenja ponuditelja mogu se posebice

odnositi na ekonomičnost pružanja usluga, izabrana tehnička rješenja ili iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju, pri čemu je riječ o primjerima okolnosti na koje se pojašnjenje može odnositi, a ne o taksativno propisanim elementima koje ponuditelj mora kumulativno dokazati. Nadalje, prema stavku 4. istog članka, naručitelj može odbiti ponudu samo ako objašnjenje ili dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir navedene okolnosti.

Dakle, mjerodavna je ocjena jesu li dostavljeno pojašnjenje i okolnosti na koje se ponuditelj poziva dostatni da naručitelja uvjere kako će predmet nabave moći biti izvršen uredno i kvalitetno po ponuđenoj cijeni, a ne je li ponuditelj dostavio određeni, unaprijed propisani format kalkulacije. U konkretnom slučaju odabrani ponuditelj nije se ograničio na općenitu tvrdnju da je ponuđena cijena održiva, već je naveo niz okolnosti koje je uzeo u obzir prilikom njezina formiranja. Tako je potvrdio da cijena obuhvaća sve obveze iz dokumentacije o nabavi za obje poslovne godine, uključujući izdavanje zajedničkog revizorskog izvješća, te da uključuje troškove rada revizorskog tima, administrativne podrške i IT infrastrukture. Nadalje je pojasnio da raspolaže vlastitim stručnim i organizacijskim resursima, da ima iskustvo u obavljanju zajedničkih revizija i da mu je poslovanje naručitelja poznato iz ranijih angažmana, što omogućuje učinkovitije planiranje i organizaciju revizije.

Slijedom navedenog, okolnost da pojašnjenje ne sadržava detaljnu numeričku razradu svakog troška, sama za sebe, ne znači da je naručitelj bio dužan takvo pojašnjenje ocijeniti nedostatnim. Odredba članka 289. ZJN-a ne nalaže ponuditelju da naručitelju otkrije cjelokupnu internu poslovnu kalkulaciju, uključujući strukturu troškova zaposlenika, interne modele formiranja cijena i profitne marže, ako je ponuđenu cijenu moguće objasniti i drugim objektivnim okolnostima. Navedeno, naravno, ne oslobađa ponuditelja obveze da dostavi pojašnjenje koje će omogućiti ocjenu održivosti cijene, ali ne znači ni da je radi te ocjene dužan otkriti sve svoje interne komercijalne podatke i način formiranja cijene. U konkretnom slučaju, naručitelj je raspolagao podatkom o samoj cijeni i pojašnjenjem u kojem su navedene okolnosti na kojima se temelji ponuđena cijena te je mogao ocijeniti jesu li one dostatne za izvršenje konkretnog predmeta nabave.

Nadalje, ne može se prihvatiti ni žaliteljev prigovor da strateški interes zadržavanja prisutnosti na tržištu revizije velikih infrastrukturnih sustava i subjekata od javnog interesa ne može predstavljati relevantnu okolnost u pojašnjenju ponuđene cijene. Naime, gospodarski subjekt slobodan je samostalno donositi poslovne odluke o sudjelovanju u postupcima javne nabave i o tome po kojoj će cijeni ponuditi usluge, pod uvjetom da takva cijena omogućuje uredno izvršenje ugovornih obveza. Strateški interes za zadržavanje prisutnosti na određenom tržišnom segmentu može predstavljati legitiman poslovni motiv za podnošenje konkurentnije ponude, osobito kada ponuditelj istodobno raspolaže vlastitim stručnim i organizacijskim kapacitetima, iskustvom u obavljanju istovrsnih usluga te poznavanjem konkretnog naručitelja. Stoga se navedena okolnost ne može unaprijed isključiti kao relevantna za objašnjenje cijene, već ju je potrebno razmotriti zajedno s ostalim okolnostima koje je ponuditelj naveo. U konkretnom slučaju odabrani ponuditelj strateški interes nije naveo kao jedini razlog niže cijene, već ga je povezao s vlastitim iskustvom, raspoloživim resursima, prethodnim poznavanjem poslovanja naručitelja i operativnim prednostima koje iz toga proizlaze. U prilog navedenom stajalištu ide i praksa Državne komisije. Tako je u rješenju KLASA: UP/II-034-02/24-01/433, URBROJ: 354-02/1-24-4 od 3. listopada 2024. godine, Državna komisija, odlučujući o žalbenom navodu kojim je osporeno

prihvaćanje pojašnjenja neuobičajeno niske cijene, istaknula da ZJN ne propisuje na koji način ponuditelj mora obrazložiti cijenu niti da se pojašnjenje mora odnositi isključivo na okolnosti navedene u članku 289. stavku 2. ZJN-a. Ponuditelj je slobodan navesti sve razloge i argumente kojima može razjasniti utemeljenost i opravdanost cijene, dok je na naručitelju da, uvažavajući sve okolnosti konkretnog slučaja, ocijeni jesu li ti razlozi dostatni da ga uvjere kako će predmet nabave biti izvršen po ponuđenoj cijeni. U navedenom je predmetu Državna komisija ocijenila da naručitelj nije postupio protivno članku 289. ZJN-a kada je prihvatio pojašnjenje u kojem se ponuditelj, među ostalim, pozvao na raspoloživost i dostupnost stručnjaka, vlastite resurse, iskustvo u radu s predmetom nabave i ranije iskustvo u pružanju sličnih usluga, iako pojašnjenje nije sadržavalo sve podatke koje je žalitelj smatrao potrebnima.

U konkretnom slučaju, odabrani ponuditelj se, osim na strateški interes, pozvao i na okolnosti koje se odnose na raspoložive stručne i organizacijske kapacitete, iskustvo u provedbi usporedivih revizijskih angažmana, poznavanje poslovanja naručitelja te činjenicu da ponuđena cijena obuhvaća sve ugovorne obveze i troškove potrebne za izvršenje usluge. Navedene okolnosti predstavljaju objektivne i za konkretni predmet nabave relevantne razloge koje je naručitelj mogao uzeti u obzir prilikom ocjene dostavljenog pojašnjenja. Žalitelj, s druge strane, iznosi vlastitu procjenu potrebnog opsega rada i troškova revizije te uspoređuje ponuđenu cijenu s cijenama iz drugih grupa i ranijih angažmana, ali time nije dokazao da odabrani ponuditelj neće moći izvršiti sve ugovorne obveze po ponuđenoj cijeni, odnosno da je dostavljeno pojašnjenje objektivno neuvjerljivo ili protivno dokumentaciji o nabavi. U odnosu na žaliteljev prigovor da naručitelj u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda nije posebno obrazložio razloge zbog kojih je prihvatio pojašnjenje cijene, valja istaknuti da je člankom 22. stavkom 3. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave propisano da su zahtjev naručitelja za pojašnjenje neuobičajeno niske cijene i dostavljeno pojašnjenje ponuditelja sastavni dijelovi zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. U konkretnom slučaju naručitelj je u zapisniku naveo da je od odabranog ponuditelja zatražio pojašnjenje neuobičajeno niske cijene, da je ponuditelj u zadanom roku dostavio traženo pojašnjenje te da je naručitelj isto prihvatio. Uz navedeno, zahtjev za pojašnjenjem i cjelovito pojašnjenje odabranog ponuditelja sastavni su dijelovi zapisnika, slijedom čega je sadržaj postupka provjere cijene moguće utvrditi uvidom u dokumentaciju postupka. Pritom naručitelj nije obvezan u zapisniku u cijelosti ponavljati sadržaj dostavljenog pojašnjenja niti zasebno i iscrpno obrazlagati svaki pojedini razlog zbog kojeg je prihvatio određenu okolnost navedenu u pojašnjenju. Bitno je da je iz dokumentacije postupka razvidno da je pojašnjenje zatraženo, da je dostavljeno u ostavljenom roku i da ga je naručitelj razmotrio te prihvatio kao dostatno za ocjenu da će ponuditelj moći izvršiti predmet nabave po ponuđenoj cijeni. U konkretnom slučaju navedeni podaci proizlaze iz zapisnika i njegovih sastavnih dijelova, pa se ne može prihvatiti žaliteljev prigovor da je izostanak opširnijeg obrazloženja u samom tekstu zapisnika onemogućio provjeru postupanja naručitelja. Slijedom svega navedenog, ovo tijelo ocjenjuje da je naručitelj postupio sukladno članku 289. ZJN-a kada je od odabranog ponuditelja zatražio pojašnjenje cijene ponude te, nakon što je zaprimio pojašnjenje u kojem je ponuditelj naveo okolnosti koje opravdavaju način formiranja ponuđene cijene i potvrdio da ista obuhvaća sve obveze iz dokumentacije o nabavi, dostavljeno pojašnjenje prihvatio. Žalitelj svojim navodima nije dokazao da je odabrani ponuditelj ponudio cijenu koja ne omogućuje izvršenje predmeta nabave u ugovorenom opsegu, niti da je naručitelj pri

ocjeni dostavljenog pojašnjenja postupao protivno odredbama ZJN-a ili načelima javne nabave. Stoga se u navedenom dijelu žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Žalitelj je dodatno podredno u žalbi uputio na izostanak provjere navoda odabranog ponuditelja o iskustvu nominiranih stručnjaka jer je odabranom ponuditelju po naručitelju priznata najviša vrijednost kriterija za glavnog revizijskog partnera („13+“, 12,00 bodova), dok je kod žalitelja ista ponuđena vrijednost korigirana na temelju broja društava navedenih u izjavi. Naručitelj pritom nije proveo ažuriranje popratnih dokumenata. Žalitelj predlaže da se u ponovljenom postupku pregleda i ocjene provjeri sadržaj izjava dostavljenih uz ponudu odabranog ponuditelja, radi utvrđenja jesu li priznate vrijednosti kriterija utemeljene na jednakim mjerilima kao i kod ostalih ponuditelja, navodi da ovaj razlog iznosi podredno, budući da sam po sebi ne bi utjecao na poredak ponuda.

U žalbenom postupku uvidom u dokumentaciju o nabavi utvrđeno je da je naručitelj odredio da će u okviru kriterija ekonomski najpovoljnije ponude osim kriterija cijene sa 40 bodova bodovati i Iskustvo nominiranog stručnjaka te je odredio da će se bodovati broj revidiranih trgovačkih društava koji prema Zakonu o računovodstvu spadaju u velike poduzetnike (u zadnje tri godine) u svojstvu Glavni revizijski partner/Voditelj revizijskog tima - 1 (jedna) osoba, maksimalni broj bodova koji ponuditelj može dobiti po ovom kriteriju je 12,00, odnosno prema skali: broj referenci 4-6 referenci 8,00 bodova, 7-12 referenci 10,00 bodova, te 13+ referenci 12,00 bodova. Dokazi potrebni za provjeru: Traženo stručno iskustvo dokazuje se Izjavom ponuditelja za nominiranu osobu Glavni revizijski partner/Voditelj revizijskog tima iz koje mora biti razvidno da je osoba prethodno uredno izvršila poslove Glavnog revizijskog partnera/ Voditelja revizijskog tima revidirajući subjekt koji je sukladno Zakonu o računovodstvu subjekt svrstan u kategoriju „veliki poduzetnik“ uz navod broja pruženih usluga, kratki opis usluga, naziv, adresu i kontakt druge ugovorne strane za koju su ti poslovi obavljeni.

Uvidom u zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda utvrđeno je da je naručitelj u odnosu na ponudu odabranog ponuditelja naveo „10.2.1.2. Kvaliteta - Iskustvo nominiranog stručnjaka: Ponuđena vrijednost za Iskustvo nominiranog stručnjaka: 13+, Broj bodova: Iskustvo nominiranog stručnjaka: 12,000000“ dok je u odnosu na ponudu žalitelja naveo za isti kriterij „10.2.2.2. Kvaliteta - Iskustvo nominiranog stručnjaka Ponuđena vrijednost za Iskustvo nominiranog stručnjaka: 13+, Korigirana / Priznata vrijednost za Iskustvo nominiranog stručnjaka: 7-12 Obrazloženje priznate vrijednosti za Iskustvo nominiranog stručnjaka: Ponuditelj je u izjavi za nominiranu osobu Glavni revizijski partner/ Voditelj revizijskog tima koja je tražena kao dokaz ponuđene vrijednosti u kriteriju za odabir ponude naveo 9 revidiranih trgovačkih društava koja su prema Zakonu o računovodstvu svrstani u kategoriju "veliki poduzetnik" za koje je nominirani stručnjak uredno izvršio poslove glavnog revizijskog partnera / voditelja revizijskog tima u zadnje tri godine. Stoga se ponuđena vrijednost korigira, te sada iznosi 7-12. Broj bodova: Iskustvo nominiranog stručnjaka: 10,000000.“.

Uvidom u priložene dokaze u ponudi kako po žalitelju tako i po odabranom ponuditelju za Glavnog revizijskog partnera/Voditelja tima utvrđeno je da je žalitelj predložio stručnjakinju M. T. te je u popisu revidiranih trgovačkih društava navedeno devet različitih društava dok je odabrani ponuditelj za Glavnog revizijskog partnera /Voditelja tima predložio J. K. za koju je u popisu društava navedeno 15 različitih društava. Stoga je s obzirom na određenu skalu bodovanja prema dokumentaciji o nabavi naručitelj utemeljeno dodijelio bodove prema broju revidiranih društava iz

priloženih popisa dok nije u obvezi tražiti ažuriranje popratnih dokumenata ukoliko ne postoje razlozi iz članka 293. ZJN 2016 niti žalitelj u žalbi obrazlaže iz koji razloga bi naručitelj bio u obvezi u konkretnom slučaju u odnosu na dokaze vezane uz kriterij za odabir ekonomski najpovoljnije ponude tražiti ažuriranje dokaza, stoga je slijedom navedenog i u ovom dijelu žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

Postupajući po službenoj dužnosti temeljem članka 404. ZJN 2016, a u odnosu na osobito bitne povrede postupka javne nabave iz članka 404. stavka 2. toga Zakona, ovo državno tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

U skladu s navedenim, a temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 3. ZJN 2016 odlučeno je kao pod točkom 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.320,00 eura i to na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Članak 431. stavak 2. ZJN 2016 propisuje da Državna komisija odlučuje o troškovima žalbenog postupka, određuje tko snosi troškove žalbenog postupka i njihov iznos te kome se i u kojem roku moraju platiti. Stavak 4. navedenog članka određuje da u slučaju odustajanja od žalbe, odbijanja ili odbacivanja žalbe, žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka.

Dakle, pravo stranke na naknadu troška pokretanja žalbenog postupka ovisi o uspjehu sa žalbom u žalbenom postupku. U konkretnom slučaju žalitelj nije uspio sa žalbom s obzirom da je tražio poništenje odluke o odabiru dok je u žalbenom postupku ocijenjeno da su žalbena osporavanja neosnovana stoga u smislu stavka 4. članka 431. ZJN 2016 žalitelj nema pravo na naknadu troškova žalbenog postupka stoga je odlučeno kao u točki 2.izreke ove odluke.

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

ZVONIMIR JUKIĆ
HR-27319804652

Elektronički potpisano: 27.11.2026T08:54:18 (UTC:2026-11-27T07:54:18Z)
Provjera: https://epotpis.rdd.hr/provjera
Broj zapisa: 71d15963-2e28-4e6e-ae54-95754dbac19f

