

# Nesklad u odnosu procijenjene vrijednosti nabave i iznosa ponuda u postupcima javne nabave u Republici Hrvatskoj

*Zagreb, studeni 2022.*



---

American Chamber of Commerce in Croatia *Američka gospodarska komora u Hrvatskoj*

# Sadržaj

---

<b>Uvod .....</b>	<b>3</b>
<b>Primjenjivi pravni okvir u Republici Hrvatskoj .....</b>	<b>5</b>
<b>Činjenice iz prakse u Republici Hrvatskoj i drugim zemljama .....</b>	<b>7</b>
<b>Zaključci o mogućnostima unaprjeđenja trenutnog stanja u Republici Hrvatskoj .....</b>	<b>17</b>

## Uvod

---

Već dulji niz godina u postupcima javne nabave koji se u Republici Hrvatskoj provode prema Zakonu o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22, dalje u tekstu: **ZJN 2016**) i pripadajućim podzakonskim propisima primjećuje se trend značajnog nesklada između procijenjene vrijednosti nabave koju Naručitelj određuje i zaprimljenih ponuda, čiju cijenu diktira tržište.

U postupcima javne nabave **usluga** često dolazi do znatnog odstupanja cijene ponuda koja je znatno **niža** od procijenjene vrijednosti nabave. Ono što predstavlja naročit problem za naručitelje je situacija kada taj iznos predstavlja izuzetno nisku ponudu iza koje stoji veliki rizik da će usluga biti nekvalitetno pružena. Naime, prilikom definiranja procijenjene vrijednosti nabave naručitelji uzimaju u obzir i dosadašnja iskustva kao i provedena prethodna istraživanja tržišta tako da nastoje odrediti procijenjenu vrijednost nabave koja predstavlja realan trošak potreban da se određena usluga kvalitetno pruži. Iza izuzetno niskih ponuda često se nalazi nerazumijevanje kompleksnosti zadatka od strane ponuditelja koji daje izuzetno nisku cijenu ponudu.

Naručiteljima stoji na raspolaganju mogućnost propitkivanja izuzetno niske ponude, i kako će biti vidljivo iz ovog stajališta, isključivo ovlaštenje za propitkivanje izuzetno niske ponude leži na naručiteljima koji s jedne strane žele ostvariti uštede na proračunu, a prihvaćanje izuzetno niske ponude se doima takvim, međutim u stvarnosti to nije tako. Naprotiv, naručitelji mogu biti izloženi cijelom nizu rizika u fazi izvršenja ugovora, a što je iznimno opasno za naručitelja, ali i općenito za javni interes, od kojih se neki ističu u nastavku:

**Rizik neispunjavanja obveza:** Prihvaćanje izuzetno niske ponude uključuje rizik od neispunjavanja obveza, osobito u slučaju neispunjenja obveza gospodarskog subjekta koji je pogrešno shvatio složenost nabave ili nije uzeo u obzir sve rizike vezane uz izvršenje predmeta nabave. Rezultat bi mogao biti da gospodarski subjekt ne bi bio u mogućnosti ispuniti ugovor ili bi čak postao nesolventan. Naručitelj bi tada trebao ponovno provesti postupak nabave za predmete koje gospodarski subjekt nije izvršio. Ishod bi bio izgubljeno vrijeme, kao i dodatna administracija i troškovi za naručitelja.

**Dodatne naknade ili povećanja cijena:** Gospodarski subjekt koji je odabran na temelju izuzetno niske ponude mogao bi, tijekom izvršenja ugovora, tražiti naplatu dodatnih troškova i zatražiti povećanje naknade. Tijekom faze izvršenja, pregovaračka pozicija gospodarskog subjekta često je jaka; na primjer, gospodarski subjekt može zahtijevati dodatna plaćanja koja nisu bila uključena u ugovor ili će u suprotnom odustati od ugovora ako mu naručitelj ne odobri ista, a naručitelj koji često ima rokove koje mora ostvariti, neće biti u mogućnosti u tom trenutku pristati na raskidanje ugovora i krenuti ponovo u postupak nabave.

**Rizik kvalitete:** Rizik da će isporučeni predmet nabave biti slabije kvalitete od one koja se zahtjeva ugovorom odnosno nadmetanjem. Na primjer, gospodarski subjekt

koji je predložio izuzetno nisku ponudu mogao bi pokušati zamijeniti stručnjake nominirane u ponudi ili umjesto stručnjaka koji je predložen u ponudi posao obavljaju stručnjaci koji nemaju tražene kvalifikacije i iskustvo, a naručitelj nije u mogućnosti to kontrolirati jer se veći dio usluge pruža dislocirano. Takva metoda može rezultirati nižom kvalitetom usluge, a prilikom kontrole kvalitete izvršenja naručitelji su često ograničeni vremenom pružanja usluge iz ugovora i nisu u mogućnosti tražiti očekivanu kvalitetu usluge.

Nadalje, nije samo problem u tome da se naručitelji izlažu gore navedenim, ali i drugim, rizicima pri izvršenju ugovora o javnoj nabavi. Odbijanje ponude za koju je utvrđeno da je izuzetno niska za naručitelje može biti problematično zbog pritiska javnosti odnosno medija, koji će propitkivati odluku naručitelja o odbijanju takve ponude. Sam naručitelj će biti izložen negativnoj percepciji javnosti zato što je odbio ponudu koja je najjeftinija, a da se pritom ne uzima u obzir da je kriterij za odabir ponude – ekonomski najpovoljnija ponuda.

Dakle, naručitelj je s jedne strane izložen rizicima koji se pojavljuju u fazi izvršenja ugovora o javnoj nabavi, a s druge strane, ukoliko ne prihvati takvu ponudu – osudi javnosti, koja onda sumnja u zakonitost odabira, dovodeći u pitanje zakonitost postupanja naručitelja, etablirajući ga potencijalno kriminalnim. Potonje dakako nepovoljno djeluje na naručitelje pri korištenju svoje ovlasti o propitkivanju izuzetno niske ponude ili troška te posljedično odbijanju takve ponude. Po ovom pitanju potrebno je mijenjati percepciju javnosti o kriteriju za odabir ponude u javnonabavnim postupcima. Naime, ekonomski nepovoljnija ponuda nije ponuda koja ima najnižu cijenu, već ponuda koja ima najbolji omjer cijene i kvalitete, što se očito u javnom diskursu i medijima ne percipira.

Institut izuzetno niske ponude u Republici Hrvatskoj odnosi se na ovlaštenje, ali i obvezu naručitelja da propitkuju iskazane cijene ponude, odnosno stavaka troškovnika, ukoliko smatra da su izrazito niske te bi potencijalno mogle utjecati na neuredno izvršenje ugovora o javnoj nabavi, a podredno i raskid ugovora.

Ipak, u RH većina naručitelja koristi svoju ovlast propitkivanja izuzetno niske ponude, međutim tu se staje, tek nekolicina ih odbija takve ponude. Iz prakse Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, ali i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, proizlazi da zbog zahtjeva za detaljnim i argumentiranim obrazloženjem odbijanja izuzetno niskih ponuda, naručitelji radije pribjegavaju prihvaćanju takvih obrazloženja, bez obzira na potencijalne rizike vezane uz izvršenje takvog ugovora.

Nastavno na sve navedeno, u ovom stajalištu donosimo prikaz primjenjivog zakonodavnog okvira, konkretnih primjera iz prakse u Republici Hrvatskoj i iz prakse drugih zemalja te u konačnici prijedloge za rješavanje, odnosno ublažavanje postojeće problematike u Republici Hrvatskoj.

# Primjenjivi pravni okvir u Republici Hrvatskoj

Člankom 69. **Direktive 2014/24/EU** Europskog parlamenta i vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (dalje u tekstu: Direktiva) uređen je institut izuzetno niske ponude. U predmetnom članku definirano je da su naručitelji obvezni zahtijevati od gospodarskih subjekata objašnjenje cijene ili troška predloženog u ponudi ako se čini da su izuzetno niski u odnosu na radove, robu ili usluge.

Stavkom 2. istoga članka definirano je na što se sve mogu odnositi objašnjenja iz stavka 1., no uz navod „pogotovo odnositi...“, što znači da se u istome ne radi o taksativno navedenim slučajevima, već slučajevima koji služe kao orijentir naručiteljima, pa se tako navode sljedeće okolnosti:

- (a) ekonomičnost proizvodnog procesa, pružanja usluga ili u načinu gradnje;
- (b) izabrana tehnička rješenja ili bilo koje iznimno povoljne uvjete dostupne ponuditelju za isporuku proizvoda ili usluga ili za izvođenje radova;
- (c) originalnost radova, robe ili usluga koje nudi ponuditelj;
- (d) usklađenost s obvezama iz članka 18. stavka 2.;
- (e) usklađenost s obvezama iz članka 71.;
- (f) mogućnost da ponuditelj dobije državnu potporu.

Stavak 3. propisuje da naručitelj procjenjuje dostavljene podatke kroz savjetovanje s ponuditeljem te da može odbiti ponudu samo ako dostavljeni dokazi zadovoljavajuće ne objašnjavaju nisku predloženu razinu cijene ili troškova, uzimajući u obzir elemente iz stavka 2. tog članka, kao i to da su naručitelji obvezni odbiti ponudu ako utvrde da je ponuda izuzetno niska jer ne udovoljava primjenjivim obvezama iz članka 18. stavka 2. Direktive<sup>1</sup>.

Nadalje, stavkom 4. određeno je da ako javni naručitelj utvrdi da je ponuda izuzetno niska zato što je ponuditelj primio državnu potporu, ponuda smije biti odbijena samo na temelju toga tek nakon savjetovanja s ponuditeljem, ako on nije u mogućnosti dokazati, u dostatnom roku određenom od strane javnog naručitelja, da je dotična potpora usklađena s unutarnjim tržištem u smislu članka 107. UFEU-a. Ako javni naručitelj u tim okolnostima odbije ponudu, on o tome obavješćuje Komisiju.

Uz navedeno, stavkom 5. propisano je da su države članice dužne, na zahtjev, pružiti drugim državama članicama putem administrativne suradnje sve podatke kojima raspolažu kao što su zakoni, propisi, kolektivni ugovori koji se općenito primjenjuju ili nacionalne tehničke norme koje se odnose na dostavljene dokaze i dokumente vezano uz podatke iz stavka 2.

<sup>1</sup> Države članice poduzimaju odgovarajuće mjere kako bi osigurale da u provođenju javnih ugovora gospodarski subjekti udovoljavaju primjenjivim obvezama u području prava okoliša, socijalnog i radnog prava određenog pravom Unije, nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili odredbama međunarodnog prava okoliša, socijalnog i radnog prava.

Navedene odredbe transponirane su u **Zakon o javnoj nabavi (NN 120/16, 114/22, dalje u tekstu: ZJN 2016)**, njegov članak 289, dok je modus operandi opisan u članku 22. **Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi o postupcima javne nabave (NN 65/17, 75/20, dalje u tekstu: Pravilnik o dokumentaciji)**.

Mjerodavni čl. 69. Direktive treba sagledavati zajedno s uvodnom izjavom br. 103, sadržanoj u Preambuli Direktive, u kojoj je navedeno sljedeće:

*“Ponude koje su izuzetno jeftine s obzirom na radove, robu ili usluge mogle bi biti utemeljene na tehnički, ekonomski ili pravno nevjerodostojnim pretpostavkama ili praksama. Ako ponuditelj ne može pružiti zadovoljavajuće objašnjenje, javni naručitelj trebao bi biti ovlašten odbiti ponudu. Odbijanje ponude trebalo bi biti obvezujuće u slučajevima u kojima je javni naručitelj ustanovio da izuzetno niska ponudena cijena ili troškovi proizlaze iz nesukladnosti s obvezujućim pravom Unije ili nacionalnim pravom koje je usklađeno s njime u području socijalnog prava, radnog prava ili prava okoliša ili s odredbama međunarodnog radnog prava.”*

Zaključno, u slučajevima kada se u nadmetanju pojavi ponuda koja bi se mogla kvalificirati kao izuzetno niska, a s obzirom na proklamirano u članku 69. Direktive, ne znači da je naručitelj ovlašten:

- **Prihvatiti ponudu** ukoliko se čini da je izuzetno niska bez da je prethodno izvršio radnje vezano uz utvrđenje izuzetno niske ponude, niti
- **Odbiti ponudu** bez da nije dao mogućnost ponuditelju da objasni predloženu cijenu ili trošak.

# Činjenice iz prakse u Republici Hrvatskoj i drugim zemljama

Nužnost uvođenja prethodno navedenih odredbi Direktive, odnosno ZJN 2016, ogleda se u činjenici da puno gospodarskih subjekata pribjegava nerealnom spuštanju cijena kako bi uopće bili u mogućnosti biti odabrani u postupku javne nabave, slijedom čega nužno niti ne profitiraju od takvih ugovora.

U nastavku će biti izneseni određeni relevantni **primjeri postupaka javne nabave usluga** u Republici Hrvatskoj iz kojih su vidljiva značajna odstupanja u procijenjenoj vrijednosti nabave i u konačnici sklopljenog ugovora, odnosno cijeni odabrane ponude. Za usporedbu navest će se i iznosi u eurima prema srednjem tečaju konverzije od 7.53450 kuna za 1 euro.

Naziv Naručitelja	Naziv postupka nabave	Procijenjena vrijednost nabave (HRK bez PDV-a)	Cijena odabrane ponude (HRK bez PDV-a)	Postotak odstupanja (cijena ponude u odnosu na PVN)
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	Usluga podrške u provedbi i koordinaciji (upravljanje i administracija) Projekta potpore koordinatorima prioritetnog područja 06 Strategije EU za dunavsku regiju	400.000 €53.089,12	240.000 €31.853,47	60%
Lučka uprava Zadar	Usluga voditelja projekta gradnje za provedbu projekta "Rekonstrukcija i izgradnja lučke infrastrukture Grad Zadar-Poluotok"	1.345.000 €178.512,18	577.000 €76.581,06	42,90%
HEP-Operator distribucijskog sustava d.o.o.	Podrška vanjskih stručnjaka za upravljanje projektom i administraciju u provedbi pilot projekta ugradnje napredne mreže HEP ODS-a	6.696.000 €888.711,93	1.720.850 €228.396,04	25,70%
Županijska uprava za ceste na području Splitsko-	Tehnička pomoć za upravljanje projektom i promidžba i vidljivost, pri izgradnji ceste Pučišća - Povelja.	3.200.000 €424.712,99	800.000 €106.178,25	25%

Naziv Naručitelja	Naziv postupka nabave	Procijenjena vrijednost nabave (HRK bez PDV-a)	Cijena odabrane ponude (HRK bez PDV-a)	Postotak odstupanja (cijena ponude u odnosu na PVN)
dalmatinske županije				
HŽ Putnički prijevoz d.o.o.	Usluge tehničke podrške pri upravljanju i administraciji projekta Obnova voznog parka Naručitelja novim elektromotornim vlakovima	4.000.000 €530.891,23	1.295.000 €171.876,04	32,38%
Lučka uprava Rijeka	Tehnička i administrativna podrška upravljanju i promidžbi projekta "Razvoj multimodalne platforme u Luci Rijeka i povezivanje s kontejnerskim terminalom Jadranska vrata (POR2CORE- AGCT)"	6.500.000 €862.698,25	3.600.800 €477.908,29	55,40%
CARNET	Nabava usluge tehničke podrške (faza 2) - usluge savjetodavne podrške u nastavku provedbe druge faze Programa modernizacije hrvatskog školskog sustava e-Škole	8.492.090,82 €1.127.094,14	1.388.750 €184.318,80	16,35%
Ministarstvo uprave pravosuđa	Usluga izrade Središnje baze podataka o kapacitetima JLPRS i dizajna sustava - IT sustav-platforma odnosno aplikacija i edukacija u projektu Optimizacija sustava LiPRS	10.393.056 €1.379.395,58	2.363.750 €313.723,54	22,74%



Naziv Naručitelja	Naziv postupka nabave	Procijenjena vrijednost nabave (HRK bez PDV-a)	Cijena odabrane ponude (HRK bez PDV-a)	Postotak odstupanja (cijena ponude u odnosu na PVN)
Grad Zagreb	Razvoj mobilne aplikacije za prodaju autobusnih karata za operativne sustave Android i iOS	1.500.000 €199.084,21	400.000 €53.089,12	26,67%
Grad Zagreb	Nadogradnja parkirnih automata	2.500.000 €331.807,02	799.758 €106.146,13	31,99%
Hrvatske vode	Usluga najma sustava za satelitsko praćenje vozila	1.500.000 €199.084,21	744.780 €98.849,29	49,65%
Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	Usluga upravljanja projektom za Grupu 1 Projekt Obnova obiteljskih kuća u vl. RH, i Grupu 2 Projekt Uklanjanje i izgradnja zamjenskih stambenih jedinica u vl. RH na potresom pogođenim područjima.	GRUPA 1 4.160.000 €552.126,88	GRUPA 1 788.000 €104.585,57	GRUPA 1 18,94%
		GRUPA 2 4.480.000 €594.598,18	GRUPA 2 838.000 €111.221,71	GRUPA 2 18,71%

Trend odstupanja od procijenjene vrijednosti nabave te odabranih ili zaprimljenih ponuda postoji i u zemljama članicama EU ili EEA (Europski gospodarski pojas, eng. European Economic Area). Međutim, prihvaćanje ponuda koje su cijenom daleko ispod procijenjene vrijednosti nabave na razini EU ili EEA, nisu pravilo već izuzetak.

## Praksa nadležnih tijela

Kako će biti vidljivo iz daljnje analize, nadležna tijela koja odlučuju po žalbama u postupcima javne nabave, odluku o izuzetno niskoj ponudi, i posljedično njezinom odbijanju, ostavljaju na diskreciju naručitelju.

Vezano uz navedeno, u nastavku ovog poglavlja ističemo i praksu relevantnih tijela po pitanju problematike izuzetno niskih ponuda:

**Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave** (dalje u tekstu: DKOM)

**KLASA: UP/II-034-02/20-01/161<sup>2</sup>**

URBROJ: 354-01/20-7

Zagreb, 16. travnja 2020.

Naručitelj je odbio pristiglu ponudu za grupu 3 predmeta nabave izrada projektno-tehničke dokumentacije za zahvate na kninskoj tvrđavi jer je smatrao da je ista preniska.

U sklopu grupe 3 predmet nabave se odnosio na uslugu izrade projektne dokumentacija za izgradnju funkcionalne i dekorativne rasvjete i sustava video-nadzora na tvrđavi, uključujući studiju izvodljivosti s analizom troškova i koristi za zahvate na toj grupi je zaprimljeno deset ponuda. Naručitelj je zatražio dodatna pojašnjenja za ekonomski najpovoljniju ponudu i te je isto smatrao nedostatnim za prihvaćanje navedene ponude. Odbijeni ponuditelj je smatrao da je naručitelj neosnovano odbio njegovu ponudu te je uložio žalbu.

S obzirom da se sjedište žalitelja nalazi u Osijeku, a lokacija projekta u Kninu, Naručitelj je ocijenio da je pristigla ponuda žalitelja preniska s obzirom na putne troškove i troškove obilaska objekta na lokaciji projekta. Naime, procijenjena vrijednost grupe 3 predmeta nabave bila je 504.000 kn (€66.892,30) bez PDV-a, a pristigla ponuda iznosila je 27.600 kn (€3.663,15) bez PDV-a, što je oko šest puta manje od drugorangirane ponude. Dodatno, Naručitelj je odluku o odbijanju ponude donio i nastavno na zatraženo dodatno pojašnjenje žalitelja u postupku pregleda i ocjena ponude temeljem kojeg nije bio razvidan razlog izrazito niske ponude u odnosu na druge ponuditelje. U predmetnom pojašnjenju nisu dani konkretni podaci i argumenti koji opravdavaju ponuđenu cijenu, nego samo općeniti navodi o broju zaposlenika, njihovoj stručnosti, velikom iskustvu ponuditelja kao i stručnog kadra, o radu na sličnim projektima te isticanje emotivnih razloga (što i sam naručitelj primjećuje), a na temelju kojih naručitelj nije mogao utvrditi da se tražene usluge doista mogu izvesti po navedenim cijenama.

Slijedom navedenog, odluka Naručitelja o odbacivanju ekonomski najpovoljnije ponude dokazala se opravdanom te je žalbeni navod ocijenjen neosnovanim.

**KLASA: UP/II-034-02/18-01/788<sup>3</sup>**

URBROJ: 354-01/18-7

Zagreb, 25. listopada 2018.

Naručitelj je odabrao ekonomski najpovoljniju ponudu za izvođenje radova na dopuni semaforizacije raskrižja. Na predmetnu odluku o odabiru uložena je žalba

<sup>2</sup> Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na <http://pdf.dkom.hr/dokumentit/202004211418088224.pdf>, pristupano 20. listopada 2022.

<sup>3</sup> Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na <http://pdf.dkom.hr/18389.pdf>, pristupano 20. listopada 2022.

ponuditelja koji je smatrao kako je odabrana ponuda preniska u odnosu na preostale pristigle ponude. Pregledom Troškovnika predmeta nabave utvrđeno kako je ponuda odabranog ponuditelja gotovo dvije tisuće puta jeftinija od ponude preostala dva ponuditelja za istu stavku (građevinsku opremu i radove te horizontalnu i vertikalnu signalizaciju) zbog čega je naručitelj prema navodima žalitelja trebao zatražiti dodatna pojašnjenja za ponuđenu cijenu i troškove, odnosno trebao je pojasniti zašto isto nije primijenio. S obzirom na to da naručitelj nije smatrao da je pristigla ponuda preniska, odnosno nije smatrao da postoje neki drugi razlozi zbog kojih bi se ponuda činila niskom, za odabranu ponudu nije zatražio dodatno pojašnjenje. Slijedom navedenog, DKOM je donio odluku da je žalbeni navod neosnovan i potvrdio da je ovlast propitkivanja izuzetno niske ponude isključivo na naručitelju.

**KLASA: UP/II-034-02/21-01/662<sup>4</sup>**

URBROJ: 354-01/21-8

Zagreb, 27. kolovoza 2021.

Naručitelj je odbio ponudu za predmet nabave: elektronička komunikacijska usluga u nepokretnoj mreži, u sklopu otvorenog postupka javne nabave procijenjene vrijednosti u visini od 1.350.000 kn (€179.175,79) bez PDV-a za koji su pristigle ukupno dvije ponude. Cijena odabrane ponude iznosila je 1.110.852,90 kn (€147.435,52) bez PDV-a, dok je cijena ponude žalitelja iznosila 729.421,26 kn (€96.810,84) bez PDV-a.

Naručitelj je procijenio kako je cijena odbijene ponude izuzetno niska te je od žalitelja tijekom postupka javne nabave predmetne usluge zatražio dodatna pojašnjenja. Žalitelj je dao dva objašnjenja na zahtjev naručitelja vezano uz iznos njegove ponude, koja je naručitelj ocijenio nedostatnim i temeljem kojih je predmetnu ponudu odbacio.

Žalitelj je pojasnio kako je u mogućnosti ponuditi mjesečnu naknadu za govorne usluge za sve korisnike u iznosu od 0,00 kn/€, s obzirom na to da su takvi troškovi zanemarivi ili nepostojeći, odnosno da su odgovarajući troškovi za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu uključeni unutar drugih naknada te da su svi troškovi uključeni u ukupnu cijenu ponude. Dodatno, žalitelj je pojasnio da ima pravo u troškovniku upisati cijenu koja iznosi 0,00 kn/€.

U drugom pojašnjenju žalitelja je dodatno izneseno kako će se osigurati odgovarajuća elektronička komunikacijska infrastruktura za pružanje ostalih usluga na čije su naknade vezane mjesečne naknade za govorne usluge za svakog korisnika usluge.

---

<sup>4</sup> Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na <https://pdf.dkom.hr/dokumentit/202109091049491202.pdf>, pristupano 20. listopada 2022.

Nadalje, naručitelj je imao pravo ponuditelja tražiti pojašnjenje cijene, no nije dao dovoljno valjan razlog odbijanja ponude žalitelja s obzirom na to da je žalitelj opravdano ponudio cijenu od 0,00 kn/€, što je detaljno i argumentirano dano u žaliteljevima pojašnjenjima prema zahtjevima i upitima naručitelja.

Slijedom navedenog, s obzirom na zahtjeve za pojašnjenjem naručitelja i dana objašnjenja žalitelja, odbacivanje žaliteljeve ponude ocijenjeno je neosnovanim.

**KLASA: UP/II-034-02/22-01/366<sup>5</sup>**

URBROJ: 354-02/10-22-10

Zagreb, 27. lipnja 2022.

U postupku javne nabave, naručitelja Državna geodetska uprava, za predmet nabave: ESF projekt – implementacija e-učenja u sustavu DGU i unaprjeđenje ZIS-a – Nabava pripreme i izrade edukacijskih video materijala, žalba je uložena od strane ponuditelja čija je ponuda odbijena sukladno članku 289. stavku 4. ZJN 2016. Žalbenim navodim žalitelj ističe da je naručitelj zanemario najbitniji dio njegova obrazloženja izuzetno niske ponude koje se odnosi na racionalizaciju troškova, odličnu organizaciju te ekonomično postupanje prilikom pružanja usluga. Nadalje žalitelj ističe da naručitelj nije realno procijenio vrijednost usluge jer je i odabrana ponuda za 50% niža od procijenjene vrijednosti nabave, kao i to da je prihvatio obrazloženje ponuditelja čije se obrazloženje izuzetno niske ponude suštinski ne razlikuje od obrazloženja žalitelja, da je naručitelj bio obvezan primijeniti stavka 3. članka 289. ZJN 2016, te konačno ističe da je njegova ponuda odbijena bez valjanog obrazloženja.

Kao odgovor na ovaj žalbeni navod, Naručitelj ističe da objašnjenje žalitelja nema niti jedan dokaz niti razradu po elementima iz članka 289. stavka 2. ZJN 2016 te da iz obrazloženja izuzetno niske ponude (što je navedeno i u samom Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda) nisu vidljivi konkretni podaci i argumenti koji opravdavaju ponuđenu cijenu.

Pri ocjeni ovog žalbenog navoda DKOM se priklonio žalitelju, obrazlažući svoju odluku na način da zaključuje kako iz zakonskih odredbi neupitno prolazi da naručitelj ima pravo odbiti ponudu ponuditelja koji na zadovoljavajući način ne objasni predloženu razinu cijene ili troška. Međutim, postupanje naručitelja, koji temeljem članka 289. stavka 4. ZJN 2016 odluči odbiti ponudu koji je ocijenio izuzetno niskom, mora biti argumentirano i detaljno obrazloženo. U predmetnom slučaju, zaključuje DKOM, da naručitelj u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda ne navodi konkretne okolnosti zbog kojih smatra da bi ponuda žalitelja bila izuzetno niska, nego stavlja naglasak na činjenicu da žalitelj u svom obrazloženju nije naveo konkretne razloge i dokaze koji bi opravdavali ponuđenu cijenu. DKOM kod ocjene ovog žalbenog navoda, također propitkuje i poštivanje načela

<sup>5</sup> Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, dostupno na <https://pdf.dkom.hr/dokumentit/202207011444155944.pdf>, pristupano 20. listopada 2022.

jednakog tretmana, budući da je u predmetnom postupku i odabrana ponuda znatno niža od procijenjene vrijednosti nabave, da je ponuditelj koji je također upitan za obrazloženje izuzetno niske ponude dao vrlo slično obrazloženje, koje je za naručitelja bilo prihvatljivo, te s obzirom da naručitelj u žalbenom postupku nije dostavio dokaze kojima bi opravdao svoju odluku, žalbeni navod ocjenjuje osnovanim.

## **Visoki upravni sud Republike Hrvatske**

### **UsII-71/19 od 7. ožujka 2019.<sup>6</sup>**

Naručitelj je odabrao ekonomski najpovoljniju ponudu za predmet nabave: toneri i tinte, pri čemu su tri od četiri pristigle ponude ocijenjene valjanima.

Tužitelj je smatrao da su ponuđene cijene odabranog ponuditelja i drugorangiranog ponuditelja izuzetno niske. Nadalje, smatrao je da je naručitelj imao obvezu zatražiti objašnjenje cijena ili troškova navedenih u pristiglim ponudama, a da su niske cijene ponuda odraz dogovora između naručitelja i ostalih ponuditelja.

Kako naručitelj temeljem kriterija utvrđenih nacionalnim pravom i/ili pravom Europske unije nije ocijenio da su cijene ponuda odabranog ponuditelja i drugorangiranog ponuditelja izuzetno niske, ni pravo Europske unije ni nacionalno pravo ga ne obvezuje na bilo kakvo daljnje postupanje.

Da bi postojala obveza naručitelja u navedenom smislu potrebna je prethodna sumnja da je ponuda izuzetno niska.

### **UsII-593/19 od 13. veljače 2020.<sup>7</sup>**

Naručitelj je odabrao ekonomski najpovoljniju ponudu za predmet nabave: usluge preventivne, redovne i izvanredne obrane od poplava i leda na branjenom području broj 9, područje malog sliva Lonja-Trebež.

Drugorangirani ponuditelj je podnio žalbu jer je osporavao valjanost ponude, odnosno smatrao je da je odabrana ponuda izuzetno niska, tvrdeći da je niža za 29,66% od procijenjene vrijednosti nabave, odnosno za 24,22% od cijene ponude drugorangiranog ponuditelja. Kako je odabrani ponuditelj već ranije izvršio usluge po ponuđenim cijenama kod naručitelja, naručitelj nije sumnjao da se radi o izuzetno niskoj cijeni te nije zatražio dodatna pojašnjenja od odabranog ponuditelja.

<sup>6</sup> Visoki upravni sud Republike Hrvatske, dostupno na <https://pdf.dkom.hr/usdokumenti/17373485867.pdf> , pristupano 20. listopada 2022.

<sup>7</sup> Visoki upravni sud Republike Hrvatske, dostupno na <https://pdf.dkom.hr/usdokumenti/19643465542.pdf> , pristupano 20. listopada 2022.

Primjenjujući mjerodavne propise na činjenice konkretnog slučaja, a osobito na nespornu činjenicu da su u predmetnom postupku pristigle samo dvije ponude te imajući na umu okolnost da je odabrani ponuditelj po ponuđenim cijenama izvršio ranije ugovore kod istog naručitelja pri čemu nije izazvao sumnju kod naručitelja glede ponuđenih cijena, Sud zaključuje da tužitelj u predmetnom postupku nije bio dužan pozvati ponuditelja s nižom ponudom da objasni cijenu svoje ponude te da, ne pozvavši ga na davanje takvog objašnjenja, nije postupio protivno članku 289. ZJN 2016.

**Nastavno na prethodno analizirane odluke DKOM i VUS, oba tijela potvrđuju da je diskrecijsko pravo naručitelja da procijeni je li ukupna cijena ponude ili nekog njezinog dijela izuzetno niska ili ne. Međutim, naručitelj je prilikom primjene instituta izuzetno niske ponude dužan voditi računa da odbijanje ponude primjenjuje kao krajnju mjeru, ukoliko ponuditelj ne objasni na zadovoljavajući način iskazanu cijenu ponude. Ukoliko su jasno obrazloženi razlozi odbijanja izuzetno niske ponude, te su isti povezani s mjerodavnim pravni okvirom, primarno okolnostima koje su predviđene člankom 289. stavkom 2. ZJN 2016, u većini slučajeva Državna komisija ipak prihvaća obrazloženja naručitelja pri odbijanje izuzetno niske ponude.**

**Zaključno, mjerodavno nacionalno pravo u postupcima javne nabave prepušta naručiteljima inicijativu za svojevrsnu kontrolu ponuda u dijelu koji se odnosi na cijene po kojima ponuditelji nude proizvode, robu ili usluge koje su predmet nabave. Ako naručitelj na temelju kriterija utvrđenih nacionalnim pravom ne ocijeni da je riječ o izuzetno niskoj cijeni ponude, ni pravo Europske unije, ni nacionalno pravo, ga ne obvezuje na bilo kakvo daljnje postupanje. Nastavno na to, Visoki upravni sud zaključuje da ZJN 2016 odnosno pravo Europske unije nalaže naručitelju da zahtijeva od gospodarskih subjekta objašnjenje cijene ili troška predloženih u ponudi, ali samo u slučaju ako se čini da su ponude izuzetno niske s obzirom na radove, robu ili usluge.**

## **Rješenja pojedinih država članica u identifikacija izuzetno niske ponude**

Primjenjiva Direktiva ne sadrži definiciju izuzetno niske ponude niti daje metodu identifikacije takvih ponuda. Jedina obveza koja proizlazi iz primjenjivih direktiva jest da bi naručitelji trebali zahtijevati obrazloženje izuzetno niske ponude ukoliko se predložena cijena ponude ili trošak čini izuzetno niskim u odnosu na radove, robe i usluge.

U praksi, pojavljuju se tri metode za identifikaciju izuzetno niske ponude:

- Analiza cijene (ili troška) koju predlaže gospodarski subjekt usporedbom s predmetom nabave.

- usporedba cijene ponude i procijenjene vrijednosti nabave, kako je je procijenio naručitelj prije pokretanja postupka, gdje se procjenjuje udio odstupanja cijene od procijenjene vrijednosti.
- Usporedba cijene ponude u odnosu na cijene drugih ponuda zaprimljenih u istom postupku javne nabave. Naručitelj procjenjuje odstupanje od prosječne cijene ili provjerava opseg razlike između ponuda, ili se primjenjuje obje metode.
- Kombinacija sve tri gore navedene metode.

Aritmetička metoda, sukladno praksi Europskog suda pravde, može biti primijenjena kako bi se identificirala izuzetno niska ponuda, ali ista ne mora dovesti do automatskog odbijanja takvih ponuda. Iz prakse Suda naprotiv proizlazi da je naručitelj dužan, u slučajevima kada sumnja na izuzetno nisku ponudu, zahtijevati obrazloženje ponuditelja. Ponuditelj mora imati mogućnost objasniti tu cijenu ili trošak, i ne može biti automatski isključen iz postupka nabave, bez da je imao pravo objasniti predloženu cijenu ili trošak.

Mnoge država članice nemaju razvijenu neku specifičnu metodu identifikacije izuzetno niske ponude. Naručitelji uglavnom donese odluku od slučaja do slučaja, uzimajući u obzir sve specifične okolnosti slučaja.

Aritmetičku metodu, uz Hrvatsku, primjenjuju i države kao što je Italija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija. Te metode se baziraju na usporedbi cijene ponude s procijenjenom vrijednošću nabave, prosječnom cijenom svih zaprimljenih ponuda te razlikama u cijeni najniže i druge najniže zaprimljene ponude.

### **Italija – prag anomalije**

U Italiji zakon predviđa propitkivanje cijene ponuda koje pokazuju odstupanja od "praga anomalije". Postoji pet metoda koje se mogu koristiti izračun praga anomalije, i naručitelj ždrijebom određuje koji će se u konkretnom slučaju primijeniti. Kako bi se izbjegle manipulacije cijenama od strane ponuditelja, način obračuna praga anomalije odnosno abnormalnosti, se utvrđuje se unaprijed.

Primjerice, naručitelj je dužan tražiti objašnjenja od svih ponuditelja koji su dostavili ponude s popustom koji je jednak ili veći od srednje vrijednosti svih popusta predloženih u usklađenim ponudama u usporedbi s procijenjenom vrijednošću nabave, s isključenjem 10% najvišeg i najnižeg popusta (zaokruženo na pune brojke) i povećana za prosječnu divergenciju od srednje vrijednosti popusta iznad ovog prosječnog popusta.

Na primjer, postoji 11 usklađenih ponuda sa sljedećim popustima: 8%, 9%, 11%, 13%, 14%, 16%, 17%, 18%, 20%, 21% i 25%. Za potrebe izračunavanja prosječnog popusta, dva najniža popusta – 8% i 9% – i dva najveća – 21% i 25% – ostavljaju se na stranu ( $10\% \text{ od } 11 = 1,1$ ; zaokruženo na punu brojku, postaje 2). Prosječno popust je 15,57%. Četiri ponude pokazuju popuste veće od 15,57 %: 16 %, 17 %, 18 % i 20%. Njihovo prosječno odstupanje od prosječnog popusta iznosi 2,18%. Prag za obvezno propitkivanje izuzetno niske ponude ("prag anomalije") tada iznosi 17,75% ( $15,57\% + 2,18\%$ ). Prema tome, naručitelj će morati tražiti objašnjenja od

ponuditelja koji su predložili popuste od 18%, 20%, 21% i 25%, budući da su njihove ponude imale popuste koji prekoračuju "praga anomalije".

Druge države članice ne predviđaju tako sofisticirane aritmetičke metode.

### **Poljska**

U Poljskoj su naručitelji dužni tražiti objašnjenja od ponuditelja koji su dostavili ponude koje sadrže cijene niže za više od 30% od procijenjenih vrijednosti ili prosječne cijene svih dostavljenih ponuda. Ne postoji zahtjev za minimalnim brojem dostavljenih ponuda pri primjeni ove metode.

### **Portugal**

U Portugalu se ponuda smatra izuzetno niskom ako je njezina cijena niža od procijenjene vrijednosti nabave ("osnovna cijena") prema sljedećem:

- 40% ili više za ugovore o javnim radovima;
- 50% ili više za druge vrste ugovora.

Javni naručitelj također može postaviti različite „pragove anomalija“, ali bi trebao te podatke unaprijed dati potencijalnim ponuditeljima u dokumentaciji o nabavi.

### **Rumunjska**

U Rumunjskoj su prijašnji propisi o nabavi predviđali da će se razmatrati ponuda kao neuobičajeno niska u odnosu na ono što je trebalo izvesti ili pružiti kada se ponudi cijena bez PDV-a, bilo da je (a) manja od 85% procijenjene vrijednosti ugovora – ako je dostavljeno više od pet valjanih ponuda; ili (b) manje od 85% aritmetičkog prosjeka cijene dostavljenih ponuda, ne uzimajući u obzir najnižu i najvišu predloženu cijenu – ako je dostavljeno najmanje pet valjanih ponuda.

### **Slovačka**

U Slovačkoj se ponuda smatra izuzetno niskom ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- 1) Najmanje tri ponude koje su podnijeli kvalificirani ponuditelji ispunjavaju uvjete iz nadmetanja.
- 2) U ponudi je iskazana cijena koja je najmanje 15% niža od prosječne cijene svih ostalih ponude.
- 3) U ponudi je iskazana cijena koja je najmanje 10% niža od druge najniže ponude.

Dovoljno je smatrati ponudu izuzetno niskom ako su uvjeti (1) i (2) ili uvjeti (1) i (3) ispunjeni.



# Zaključci o mogućnostima unaprjeđenja trenutnog stanja u Republici Hrvatskoj

Na naručitelju je odgovornost da procijeni kada je riječ o izuzetno niskoj ponudi koja kao svoju posljedicu može imati nisku kvalitetu. S obzirom da je Zakonom i Direktivom nemoguće propisati točno slučajeve u kojima je ponuda samo povoljna za razliku od situacija kada je ta ponuda izuzetno niska i neće rezultirati kvalitetnom uslugom, Naručitelj mora koristiti alate koje mu zakon daje i propitkivati takve ponude, a kako bi u konačnici osigurao primjenu načela ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava.

Budući da u javnonabavnim postupcima kriterij odabira omjer između cijene i kvalitete neke ponude, postavlja se pitanje je li ostvareno načelo ekonomičnog trošenja javnih sredstava ukoliko je odabrana najjeftinija ponuda, međutim svojom kvalitetom je upitna?

Primjenjivim direktivama uvedena je ekonomski najpovoljnija ponuda kao kriterij odabira u postupcima javne nabave, a koja je omjer između najbolje cijene i kvalitete, dakle ne najniže cijene. Predmetne direktive implementirane su u pravni poredak svih država članica EU, a razlog donošenja istih leži u činjenici da se na razini EU nastojalo postići da se u državnim i drugim tijelima – obveznicima javne nabave, stavi naglasak i na kvalitetu roba, radova i usluga koje nabavljaju naručitelji.

U tom smislu, predlaže se izmijeniti primjenjivi pravni okvir u sljedećem:

## **a) Nužnost provođenja prethodne analize tržišta kako bi naručitelji adekvatno odredili procijenjenu vrijednost nabave**

Budući da se u postupcima nabave gdje su prihvaćene ponude koje su se doimale izuzetno niskim postavlja pitanje je li naručitelj valjano procijenio vrijednosti nabave. Prethodna analiza tržišta trebala bi biti okosnica svakog postupka nabave, slijedom toga, predlaže se izmijeniti odredbu koja propisuje provođenje prethodne analize tržišta kao obvezu naručiteljima te da se osigura valjani revizijski trag takve analize.

Prijedlog izmjene:

Članak 198. stavak 1. ZJN 2016

*Prije pokretanja postupka javne nabave javni naručitelj obavezno provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.*

Članak 8. Pravilnika o planu nabave, registru ugovora, prethodnom savjetovanju i analizi tržišta u javnoj nabavi (NN 101/17 i 144/20)

(1) *Naručitelj obavezno provodi analizu tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja gospodarskih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u vezi s nabavom.*

(2) *Analiza tržišta obuhvaća prikupljanje informacija o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave.*

(3) *Informacije prikupljene analizom tržišta ne smiju se interpretirati na način da imaju za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja ili kršenje načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.*

(4) *Informacije prikupljene analizom tržišta naručitelj mora dokumentirati.*

**b) Preispitivanje/analizu cijene izuzetno niske ponude predvidjeti kao zakonsku obvezu, a ne samo neobveznu mogućnost naručitelja**

Kada su ispunjeni uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi i ponudi u postupcima javne nabave (NN 65/17, 75/20), naručitelj bi trebao biti OBVEZAN provjeriti izuzetno nisku ponudu.

Prijedlog izmjene:

Članak 289. stavak 1. ZJN 2016

*Javni naručitelj obavezan je od gospodarskih subjekata da, u primjerenom roku ne kraćem od 5 dana, objasni cijenu ili trošak ukoliko je ponuda izuzetno niska.*

Članak 22. stavak 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi i ponudi u postupcima javne nabave:

(1) *Smatra se da je ponuda izuzetno niska ako je:*

1. *cijena ili trošak ponude više od 20% niži od cijene ili troška preostalih valjanih ponuda*

2. *cijena ili trošak ponude više od 50% niži od procijenjene vrijednosti nabave.*

**c) Propisivanje obveze naručitelju da je pri prihvaćanju ponude koja se čini izuzetno niska dužan u Zapisniku o pregledu i ocjeni obrazložiti razloge prihvaćanja takve ponude, a posebice uzimajući u obzir okolnosti navedene u članku 289. stavku 2. ZJN 2016**

Navedeno iz razloga da bi se postupanje naručitelja pri prihvaćanju izuzetno niskih ponuda učinilo dodatno transparentnim, a sve u cilju detaljnijeg

informiranja zainteresiranih strana i javnosti o postupanju naručitelja. Trenutnim mjerodavnim pravnim okviru nalaže se naručitelju obrazlaganje razloga odbijanje izuzetno niske ponude, dok kod prihvaćanja takve ponude naručitelj nije obavezan obrazložiti svoje postupanje. Kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo valjano ostvarenje primarno prava na žalbu, ali i propitkivanje odluka naručitelja, potrebno je omogućiti preispitati i ovaj segment.

Nadalje, upućuje se na provođenje mjera, koje se ostvaruju sljedećem:

**a) Provesti aktivnosti širenja svijesti javnih naručitelja o njihovim mogućnostima i pravima koja nedovoljno koriste**

Kroz prikladne aktivnosti (edukacije, kampanje, usavršavanja iz javne nabave) treba osvijestiti osobe koje provode postupke javne nabave i donose odluke u institucijama naručitelja o važnosti propitkivanja izuzetno niskih ponuda, naročito kada su ostvareni uvjeti iz članka 22. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi.

Nadalje, potrebno je staviti naglasak i na profesionalizaciju stručnjaka koji provode postupke javne nabave. Imajući u vidu praksu provedbe postupaka javne nabave u Republici Hrvatskoj razvidno je da je potrebno izvršiti osposobljavanje predstavnika Naručitelja, odnosno djelatnika koje provode postupke nabave. Navedenu problematiku je uvidjela i Vlada Republike Hrvatske te je kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. predvidjela kontinuirano provođenje izobrazbe u području javne nabave kojim želi unaprijediti sustav izobrazbe u području javne nabave razvijanjem novih alata za stjecanje teorijskih i praktičnih znanja, profesionalnih vještina i kompetencija u svrhu stručne, ekonomične, učinkovite i djelotvorne provedbe postupaka javne nabave na svim razinama.

Također, slijedom trenutne prakse Tijela u sustavu upravljanja i kontrole EU fondova često se spornim ocjenjuje korištenje **organizacije i metodologije** kao jednog od **kriterija za odabir ekonomski najpovoljnije ponude**, zbog čega brojni javni naručitelji izbjegavaju ovaj vrijedan kriterij koji bi im pomogao u filtriranju uistinu kvalitetnih ponuda od onih gdje se radi o dampingu i ujedno se demonstrira nerazumijevanje ili slabo razumijevanje predmeta nabave. Slijedom ovog prijedloga, u privitcima ovog dokumenta nalaze se najbolje prakse na razini EU pri primjeni organizacije i metodologije kao kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, kao i prijedloge rješenja.

**b) Širenje svijesti javnosti o korištenju kriterija za odabir ponuda u svrhu poštivanja načela ekonomičnog i svrhovitog trošenja javnih sredstava**

Na razni EU, odabir ekonomski najpovoljnije ponude prihvaćen je kao temeljno načelo kojim se osigurava kvaliteta usluga i proizvoda koji se nabavlja a sve u cilju svrhovitog korištenja javnih sredstva. U hrvatskoj javnosti često prevladava mnijenje da je postupcima nabave u kojima nije odabrana

najjeftinija ponuda došlo do pogodovanja, odnosno nekih nezakonitih radnji. Potrebno je jačati svijest javnosti da sukladno Zakonu, temelj odabira ponude nije najniža cijena već odnos cijene i kvalitete i da se na taj način osigurava da sredstva ne budu potrošena za uslugu ili proizvod od kojeg neće biti koristi. Stoga je potrebno javnost informirati o ekonomski najpovoljnijoj ponudi.

**c) Proširiti krug ovlaštenika koji mogu propitkivati izuzetno niske ponude**

Kako je propitkivanje izuzetno niske ponude u ovom zakonskom rješenju predviđeno samo kao ovlast naručitelja, i to „...ako posumnja...“, da bi se doskočilo dumpingu cijena, potrebno je da i ostali dionici koji sudjeluju posredno ili neposredno u postupcima javne nabave imaju veće ovlasti u ispitivanju i dokazivanju izuzetno niske ponude - primjerice DKOM i ponuditelji koji su sudjelovali u postupku javne nabave.

---

Za dodatne informacije molimo kontaktirajte:  
Američka gospodarska komora u Hrvatskoj  
Andrea Doko Jelušić,  
Izvršna direktorica T: 01 4836 777  
E: [andrea.doko@amcham.hr](mailto:andrea.doko@amcham.hr)