



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

**KLASA: UP/II-034-02/26-02/02
URBROJ: 354-02/5-26-06
Zagreb, 31. ožujka 2026.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice, Olge Majdak Huljev i Sanje Badrov Ranić, članica, povodom žalbe žalitelja BUM d.o.o. Rijeka, OIB: 47593127110, u odnosu na sadržaj dokumentacije za nadmetanje, u postupku davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području luke Šibenik za obavljanje djelatnosti – organizacija parkirališta i naplata parkinga na gatu „Krka“, broj objave: 2026/S K01-0000038, davatelja koncesije Lučka uprava Šibenik, Šibenik, OIB: 98609040957, 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), članka 96. Zakona o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17 i 107/20) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22, dalje: ZJN) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se točka 5.2.3. dokumentacije za nadmetanje (Uvjeti tehničke i stručne sposobnosti za obavljanje djelatnosti), u postupku davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području luke Šibenik za obavljanje djelatnosti – organizacija parkirališta i naplata parkinga na gatu „Krka“, davatelja koncesije Lučka uprava Šibenik, Šibenik.

2. Nalaže se davatelju koncesije Lučka uprava Šibenik, Šibenik, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nadoknadi žalitelju BUM d.o.o. Rijeka, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.700,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Davatelj koncesije Lučka uprava Šibenik, Šibenik objavio je 17. veljače 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) obavijest o namjeri davanja koncesije za opće dobro ili usluge (ispod EU praga) i dokumentaciju za nadmetanje, u postupku davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području luke Šibenik za obavljanje djelatnosti – organizacija parkirališta i naplata parkinga na gatu „Krka“, broj objave: 2026/S K01-0000038.

Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda, a kriteriji za odabir i njihov relativni značaj su: 1. Ponuđeni iznos stalnog dijela naknade za koncesiju - 40% i 2. Ponuđeni iznos promjenjivog dijela naknade za koncesiju – 60 %.

Na sadržaj dokumentacije za nadmetanje urednu žalbu je Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave 27. veljače 2026. godine izjavio BUM d.o.o. Rijeka.

Žalitelj u bitnom osporava zakonitost dijela dokumentacije za nadmetanje, žalbenim zahtjevom traži da se poništi predmetna odredba dokumentacije za nadmetanje i obustavi postupak davanja koncesije do rješenja žalbe te da mu se naknade troškovi žalbenog postupka u iznosu od 1.700,00 eura.

U odgovoru na žalbu davatelj koncesije u bitnom navodi da je zakonito postupao prilikom izrade dokumentacije za nadmetanje te predlaže žalbu odbiti kao neosnovanu.

Tijekom postupka pred ovim državnim tijelom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od obavijesti o namjeri davanja koncesije, dokumentacije za nadmetanje te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj ukazuje na povredu načela iz članka 6. Zakona o koncesijama navodi u bitnom da uvjet iz točke 5.2.3. dokumentacije za nadmetanje, diskriminira gospodarske subjekte koji nemaju prethodno iskustvo u točno istom obliku djelatnosti, uključujući žalitelja, i favorizira postojeće koncesionare koji već obavljaju identičnu ili vrlo sličnu djelatnost. Time se ograničava pristup tržištu i krši načelo jednakog tretmana, jer se ne uzima u obzir mogućnost dokazivanja sposobnosti drugim objektivnim sredstvima (stručne kvalifikacije, tehnička oprema, reference iz srodnih djelatnosti ili oslanjanje na partnere). Sud Europske unije u presudi *Universale-Bau (C-470/99)* utvrdio je da zahtjevi za referencama ne smiju isključivati nove sudionike bez objektivnog i proporcionalnog opravdanja.

Žalitelj dalje navodi kako djelatnost organizacije i naplate parkinga ne predstavlja visoko specijaliziranu djelatnost koja bi objektivno zahtijevala prethodno izvršenje barem jednog identičnog ugovora u posljednje četiri godine. Zahtjev je prekomjeran i neproporcionalan predmetu koncesije, jer se stručna i tehnička sposobnost može dokazati na druge načine sukladno članku 63. Direktive 2014/23/EU (oslanjanje na kapacitete trećih osoba, opće stručne kvalifikacije, tehnička oprema i sl.). Sud Europske unije u presudi *Lianakis (C-532/06)* utvrdio je da uvjeti sposobnosti moraju biti proporcionalni i ne smiju nepotrebno ograničavati pristup tržištu. Dalje navodi da je Državna komisija u više odluka poništavala slične uvjete kada nisu bili opravdani prirodom djelatnosti. Uvjet minimalno jednog prethodnog ugovora stvara značajne barijere ulasku novih gospodarskih subjekata na tržište, smanjujući broj potencijalnih ponuditelja i ograničavajući konkurenciju. Time se krši obveza davatelja koncesije da osigura otvoren, transparentan i natjecateljski postupak sukladno članku 21. Zakona o koncesijama i EU pravnim načelima, ističe žalitelj. Upućuje na Presudu *Storebaelt (C-243/89)* Suda Europske unije u kojoj je Sud utvrdio da kriteriji koji favoriziraju postojeće sudionike krše

načelo jednakog tretmana i tržišnog natjecanja. Žalbi prilaže predmetne presude suda Europske unije na engleskom jeziku te rješenje Državne komisije KLASA: UP/II-034-02/25-01/223 iz 2025. godine.

U odgovoru na žalbu davatelj koncesije navodi da je ovlašten sukladno Zakonu o koncesijama propisati uvjete tehničke i stručne sposobnosti koji su povezani s predmetom koncesije i razmjerni njegovoj prirodi i opsegu. Predmet koncesije obuhvaća organizaciju parkirališta i naplatu parkinga na pomorskom dobru u području luke otvorene za javni promet, što ne predstavlja jednostavnu djelatnost naplate parkiranja, budući da uključuje: upravljanje prometom vozila na lučkom području, organizaciju parkirališnog prostora, naplatu parkiranja, korištenje tehničkih sustava naplate, rad u području povećane frekvencije putnika i vozila. Uvjet izvršenja najmanje jednog ugovora u posljednje tri godine predstavlja minimalni prag iskustva kojim se osigurava da ponuditelj raspolaže osnovnim operativnim znanjem potrebnim za obavljanje predmetne djelatnosti. Navedeni uvjet primjenjuje se jednako na sve gospodarske subjekte te ni na koji način ne favorizira određeni subjekt niti ograničava tržišno natjecanje, ističe davatelj koncesije. Dalje navodi da je uvjet iz točke 5.2.3. razmjernan predmetu koncesije, jer ne zahtijeva velik broj referenci niti visoku vrijednost ugovora, već samo jednu referencu, što jasno pokazuje da je uvjet postavljen razmjerno i u minimalnom opsegu. Također se napominje da gospodarski subjekti sukladno relevantnim propisima mogu: sudjelovati u zajednici ponuditelja, ili osloniti se na kapacitete drugih subjekata. Stoga žaliteljeva tvrdnja da je pristup tržištu ograničen nije osnovana. Davatelj koncesije dalje ističe da je dokumentacija za nadmetanje izrađena sukladno temeljnim načelima propisanim u Zakonu o koncesijama, uključujući načela transparentnosti, jednakog tretmana, nediskriminacije i tržišnog natjecanja. Uvjet tehničke i stručne sposobnosti odnosi se isključivo na minimalno iskustvo potrebno za uredno izvršenje koncesije te je objektivno povezan s predmetom koncesije. Propisivanjem minimalnog iskustva davatelj koncesije nastoji osigurati pouzdanog koncesionara koji je sposoban kvalitetno i kontinuirano obavljati djelatnost na pomorskom dobru, što je u interesu sigurnosti prometa i urednog funkcioniranja luke. Stoga predmetni uvjet ne predstavlja neopravdanu prepreku tržišnom natjecanju.

U očitovanje od 20. ožujka 2026. žalitelj u bitnom navodi da traženje prethodnog iskustva u identičnom obliku predstavlja neproporcionalan uvjet, kojim se diskriminira nove i manje iskusne gospodarske subjekte te favorizira postojećeg koncesionara te prilaže u ovjerenom prijevodu na hrvatski jezik (po zaključku ovog tijela od 17. ožujka 2026.) Presude suda Europske unije, u bitnom ukazujući slijedeće: - Presuda C-532/06 (Lianakis), par. 30.–31. i 37.: Kriteriji tehničke sposobnosti služe samo za provjeru može li ponuditelj uopće izvršiti ugovor, a ne za ocjenjivanje kvalitete ponude. Oni moraju biti proporcionalni i ne smiju nepotrebno ograničavati pristup tržištu; - Presuda C-470/99 (Universale-Bau), par. 75. i 92.: Potpuna provedba cilja Direktive 89/665 bila bi ugrožena kada bi se dopustilo da kriteriji stvaraju nepotrebne prepreke. Obveza transparentnosti i jednakog tretmana zahtijeva da svi potencijalni ponuditelji imaju jednake mogućnosti; - Mišljenje AG Tesauro u predmetu C-243/89 (Storebaelt), par. 9. i 18.: Uklanjanje diskriminatorne klauzule ne briše počinjenu povredu. Načelo jednakog tretmana leži u samoj srži svakog postupka dodjele javnih ugovora; bez njega postupak prestaje biti javni natječaj. Navedenom očitovanju prilaže: 1. Ovjereni prijevodi paragrafa iz presuda C-243/89, C-532/06 i C-470/99, 2. Račun sudskog tumača br. 96-1-1 od 20. ožujka 2026.

Ocjenjujući žalbeni navod utvrđeno je da je u točki 2. dokumentacije za nadmetanje davatelj koncesije naveo da je predmet koncesije gospodarsko korištenje pomorskog dobra na području luke Šibenik za obavljanje djelatnosti – organizacija parkirališta i naplata parkinga na gatu „Krka“. Točkom 1.4. Procijenjena vrijednost nabave određena je procijenjena vrijednost koncesije od 290.000,00 EUR. U točki 1.5. Vrsta koncesije propisano je da sukladno općoj legislativi, koncesija se prema vrsti razvrstava na koncesiju za usluge. Sukladno članku 107. stavak 3. točka 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, radi se o koncesiji za obavljanje pomoćne lučke djelatnosti - gospodarske djelatnosti koje se obavljaju u lukama, a nisu neposredno u funkciji obavljanja osnovnih lučkih djelatnosti.

Nadalje, u točki 5.2.3. Uvjeti tehničke i stručne sposobnosti za obavljanje djelatnosti propisano je slijedeće „Ponuditelj mora dokazati da posjeduje tehničke i stručne sposobnosti za obavljanje djelatnosti organizacije parkirališta i naplate parkinga tako što je izvršio minimalno 1 ugovor o obavljanju poslova koje su predmet koncesije, u razdoblju tekuće i prethodne 3 godine. Navedeni uvjet se dokazuje: Popisom o prethodnom obavljanju poslova koje su predmet koncesije. Popis mora sadržavati najmanje: predmet koncesije, naziv davatelja koncesije, trajanje koncesije (datum početka i završetka ugovora o koncesiji) i Izjavu danu od strane osobe ovlaštene za zastupanje ponuditelja o raspolaganju odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije na obrascu koja čini Prilog E ove Obavijesti i Dokumentacije za nadmetanje.

Polazeći od žalbenih navoda žalitelja te činjenice da Zakon o koncesijama ne sadrži posebne odredbe o uvjetima i dokazima tehničke i stručne sposobnosti gospodarskih subjekata, dok Glava III. Zakona koncesijama kojom je propisan postupak davanja koncesije za usluge te koncesije za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra procijenjene vrijednosti manje od vrijednosnog praga, a o kakvom postupku se predmetno radi, ne sadrži odredbu o supsidijarnoj primjeni odredbi propisa (osim u dijelu pravne zaštite) kojima se uređuje javna nabava, mjerodavnim odredbama za odlučivanje o zakonitosti osporenog dijela dokumentacije za nadmetanje ovo tijelo smatra odredbu članka 22. stavka 6. Zakona o koncesijama kojom je propisano da se dokumentacija za nadmetanje izrađuje na način koji omogućava usporedivost ponuda za davanje predmetne koncesije te odredbu članka 6. stavka 1. Zakona o koncesijama kojom je propisano da je prilikom provođenja postupka davanja koncesije, davatelj koncesije obavezan, u odnosu na sve gospodarske subjekte, poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana, načelo slobode pružanja usluga, načelo učinkovitosti, kao i ostala temeljna načela iz Ustava Republike Hrvatske te Ugovora o funkcioniranju Europske unije, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Iz sadržaja točke 5.2.3. Uvjeti tehničke i stručne sposobnosti za obavljanje djelatnosti proizlazi obveza gospodarskih subjekata da u konkretnom slučaju dokazuju tehničku i stručnu sposobnost izvršenjem točno određenih poslova, identičnih predmetu nabave - organizacije parkirališta i naplate parkinga, u protekle četiri godine, što po mišljenju žalitelja, ukazuje na povredu načela nediskriminacije i jednakog tretmana, proporcionalnosti, tržišnog natjecanja i transparentnosti, što kao valjano prihvaća ovo tijelo, jer upravo odredba članka 6. stavka 1. Zakona o koncesijama propisuje obvezu pridržavanja navedenih načela prilikom provođenja postupka davanja koncesije. Naime, u situaciji kada naručitelj tehničku i stručnu sposobnost isključivo povezuje s izvršenjem poslova identičnih predmetu koncesije

smatrajući da samo gospodarski subjekti koji su izvršavali identične poslove kao što je predmet ove koncesije (organizacija parkirališta i naplata parkinga) u referentnom razdoblju, imaju minimalno iskustvo potrebno za uredno izvršenje koncesije, po ocjeni ovog tijela davatelj koncesije nije svim zainteresiranim gospodarskim subjektima pod jednakim uvjetima omogućio podnošenje ponuda. Stoga je u pravu žalitelj kada navodi da tako propisani uvjet sposobnosti stvara značajne barijere ulasku novih gospodarskih subjekata na tržište, smanjuje broj potencijalnih ponuditelja i ograničava konkurenciju, pri čemu se valjano poziva na navedene presude Suda Europske unije. Međutim, nije u pravu žalitelj kada ukazuje na povredu odredbe članka 21. Zakona o koncesijama, navodeći da je davatelj koncesije obvezan osigurati otvoren, transparentan i natjecateljski postupak, s obzirom na to da stavak 3. toga članka Zakona propisuje da davatelj koncesije putem elektroničkih sredstava omogućava neograničen, potpuno neposredan i besplatan pristup dokumentaciji za nadmetanje od dana objave obavijesti o namjeri davanja koncesije u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske. Dakle, navedenom zakonskom odredbom reguliran je pristup dokumentaciji za nadmetanje putem elektroničkih sredstava u EOJN RH, a u predmetnom žalbenom postupku žalitelju nije sporan pristup dokumentaciji za nadmetanje, već definiranje uvjeta tehničke i stručne sposobnosti iz točke 5.2.3. dokumentacije za nadmetanje. Nadalje, ovo tijelo ne može prihvatiti argumentaciju naručitelja da je uvjet iz točke 5.2.3. postavljen razmjerno i u minimalnom opsegu, jer ne zahtijeva velik broj referenci niti visoku vrijednost ugovora, već samo jednu referencu, budući se tražena referenca odnosi isključivo na identične poslove kao što je predmet ove koncesije.

Imajući u vidu sve navedeno, ocjena je žalbenog tijela da se ne može otkloniti prigovor žalitelja da su uvjeti definirani u točki 5.2.3. dokumentacije za nadmetanje glede traženog iskustva propisani protivno prethodno citiranim odredbama Zakona o koncesiji, pa je žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

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

U skladu s prethodno navedenim, na temelju članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja te se predmet vraća naručitelju na ponovno postupanje.

Žalitelj je u žalbenom postupku postavio zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.450,00 eura na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka i iznos od 250,00 eura za trošak prijevoda dokaznog materijala (prilaže račun sudskog tumača br. 96-1-1 od 20. ožujka 2026.). 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 3. istog članka propisuje da je stranka na čiju je štetu žalbeni postupak okončan dužna protivnoj stranci nadoknaditi opravdane troškove koji su joj nastali sudjelovanjem u žalbenom postupku. Stavak 6. toga članka, propisuje da će u slučaju usvajanja žalbe, Državna komisija svojom odlukom naložiti naručitelju plaćanje troškova žalbenog postupka žalitelju u roku od osam dana od dana primitka odluke Državne komisije.

Budući da je žalba ocijenjena osnovanom, sukladno odredbi članka 431. stavka 3. ZJN 2016, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.700,00 eura, koji opravdani trošak se sastoji od uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.450,00 eura i troška prijevoda dokaznog materijala od 250,00 eura. Slijedom navedenog odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Davatelj koncesije je prema odredbi članka 425. stavka 6. ZJN 2016, obvezan postupiti sukladno izreci odluke Državne komisije, najkasnije u roku od 30 dana od dostave izvršne odluke, pri čemu je vezan pravnim shvaćanjem i primjedbama Državne komisije.

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.

ZAMJENICA PREDsjednice

Danijela Antolković

