



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

KLASA: UP/II-034-02/26-01/128

URBROJ: 354-2/9-26-05

Zagreb, 2. travnja 2026.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova: Danijele Antolković, zamjenice predsjednice te Olge Majdak Huljev i Sanje Badrov Ranić, članica, povodom žalbe žalitelja IPC d.o.o., Čakovec, OIB: 96029153234, na sadržaj dokumentacije o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0001799, predmet nabave: nabava opreme za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila (sustav kamera) (1 kpl) putem financijskog leasinga, naručitelja Obala i lučice d.o.o., Zadar, OIB: 92410865062, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14, 98/19 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22; dalje u tekstu: ZJN 2016) donosi sljedeće

R J E Š E N J E

1. Poništava se Tehnička specifikacija predmeta nabave (Obrazac 2.), u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0001799, predmet nabave: nabava opreme za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila (sustav kamera) (1 kpl) putem financijskog leasinga, naručitelja Obala i lučice d.o.o., Zadar.
2. Nalaže se naručitelju Obala i lučice d.o.o., Zadar, da u roku od 8 dana od dana javne objave rješenja na internetskim stranicama Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, naknadi žalitelju IPC d.o.o., Čakovec, troškove žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura.

O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Obala i lučice d.o.o., Zadar objavio je 23. veljače 2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske (dalje u tekstu: EOJN RH) poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0001799, predmet nabave: nabava opreme za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila (sustav kamera) (1 kpl) putem financijskog leasinga. Kriterij za odabir ponude je ekonomski najpovoljnija ponuda koja se određuje na temelju kriterija: cijena ponude, relativnog značaja 80%, jamstveni rok, relativnog značaja 10% i specifično iskustvo tehničkog stručnjaka, relativnog značaja 10%.

Na sadržaj dokumentacije o nabavi žalbu je ovome tijelu 4. ožujka 2026., izjavio žalitelj IPC d.o.o., Čakovec. Žalitelj u žalbi osporava zakonitost pojedinih odredbi dokumentacije o nabavi, predlaže poništiti sporni dio dokumentacije o nabavi zahvaćen nezakonitošću, uz naknadu žalbenog troška.

Tijekom žalbenog postupka izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi (dalje: DoN) te ostalih dokaza.

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

Žalba je osnovana.

Žalitelj ukazuje na neproporcionalnu i diskriminatornu demonstraciju prije odluke o odabiru. Naime, navodi da DoN propisuje obveznu probnu demonstraciju rješenja u „stvarnom“ (produkcijском) okruženju prije donošenja odluke o odabiru, uz integraciju na postojeći sustav ParkIS i ocjenu po modelu „zadovoljava/ne zadovoljava“, na isključivi trošak ponuditelja, a bez jasno određenih preduvjeta, metodologije, mjerljivih kriterija te bez mogućnosti otklanjanja uočenih nedostataka. Također, navodi kako predmetno traženje predstavlja nerazmjernan i nepotreban teret u fazi pregleda i ocjene ponuda. Takav zahtjev, nastavlja žalitelj, preuranjeno prenosi ugovorni rizik na ponuditelje i narušava načelo transparentnosti jer uspjeh demonstracije može ovisiti o okolnostima izvan razumne kontrole ponuditelja (dostupnost sustava, podaci, postupanje naručitelja i/ili treće strane). Pozivom na odredbu članka 4. ZJN 2016 navodi kako je obveza naručitelja u svim fazama postupka poštovati načela jednakog tretmana, razmjernosti i transparentnosti te da zahtjeve postavi jasno, određeno i provjerljivo. Smatra da se provjere i demonstracije mogu predvidjeti, ali uz razmjerne i unaprijed objavljene preduvjete, mjerljive kriterije i način provedbe, odnosno kao ugovorna obveza nakon donošenja odluke o odabiru, a ne kao svojevrsno „paralelno izvođenje“ dijela ugovornog opsega prije sklapanja ugovora.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da se prema DoN-a demonstracija ne provodi u produkcijskom okruženju ni na živom operativnom sustavu, kako to pogrešno tumači žalitelj već na testnom ili simuliranom okruženju koje po funkcionalnim i poslovnim karakteristikama odgovara stvarnom operativnom okruženju naručitelja, odnosno u kontroliranim uvjetima koji omogućuju provjeru funkcionalnosti bez utjecaja na redovno poslovanje naručitelja. Kako je u DoN-u propisano da se demonstracijom ponuđenog sustava potvrđuje sposobnost ponuđenog sustava da ispuni minimalne tehničke zahtjeve utvrđene Tehničkom specifikacijom predmeta nabave, navodi da je riječ o provjeri istinitosti navoda iz ponude, a ne o izvršavanju ugovornih obveza prije sklapanja ugovora. Pojašnjava da se demonstracijom ne provodi implementacija sustava u redovan rad, ne preuzima se sustav niti nastaju pravni učinci koji bi bili karakteristični za fazu izvršenja ugovora, već se radi o fazi pregleda i ocjene ponuda te je demonstracija propisana kao dokaz tehničke i stručne sposobnosti sukladno članku 268. stavku 1. točki 13.a) ZJN 2016. U slučaju složenog informacijskog sustava koji obuhvaća LPR tehnologiju, GIS komponentu i dvosmjernu integraciju s postojećim sustavom naplate parkiranja, navodi da provjera funkcionalnosti putem demonstracije predstavlja razmjerno i primjereno sredstvo utvrđivanja ispunjavanja minimalnih tehničkih zahtjeva te bi donošenje odluke o odabiru bez mogućnosti provjere stvarne funkcionalnosti sustava bilo protivno načelu učinkovitog i ekonomičnog trošenja javnih sredstava.

Dalje, navodi da DoN sadrži unaprijed definirane i taksativno pobrojane obvezne elemente demonstracije, njih ukupno petnaest, a način ocjenjivanja jasno je propisan po načelu „zadovoljava/ne zadovoljava“ čime su kriteriji provjere unaprijed poznati, objektivni i jednako primjenjivi na sve ponuditelje. Ističe da se ne radi o diskrecijskoj ocjeni kvalitete, već o provjeri ispunjava li ponuđeni sustav minimalne tehničke zahtjeve koji su jasno definirani tehničkom specifikacijom, dok žalitelj ne obrazlaže na koji bi način takvo postupanje bilo nejasno ili nerazmjerno, već iznosi općenitu ocjenu bez konkretnih argumenata.

Nadalje, navodi da je Obrascem 11. DoN-a propisano da trošak demonstracije i svih preduvjeta za njezinu provedbu mora biti uključen u cijenu ponude te da ponuditelj ne može naknadno zahtijevati povećanje cijene, čime se ne prenosi rizik izvršenja ugovora, već se uređuje obveza ponuditelja da u cijenu uključi trošak dokazivanja sposobnosti. Ako ponuditelj tvrdi da njegov sustav ispunjava sve propisane minimalne zahtjeve, navodi da je tada razumno i zakonito očekivati da tu tvrdnju može dokazati u kontroliranim uvjetima. Smatra da je demonstracija propisana DoN-om zakonit, razmjeran i transparentan instrument provjere tehničke i stručne sposobnosti.

Ocjenjujući osnovanost predmetnog žalbenog navoda utvrđeno je da je u DoN-u, Kriteriji za kvalitativni odabir gospodarskih subjekata s uputama, propisano:

točkom 5.2. Tehnička i stručna sposobnost,

točkom 5.2.3. Uzorci, opisi ili fotografije,

točkom 5.2.3.2. Pitanje gospodarskom subjektu: Gospodarski subjekt dostavit će tražene uzorke, opise ili fotografije proizvoda za isporuku, a ukoliko je utvrđen u odgovarajućoj obavijesti, dokumentaciji o nabavi ili europskoj jedinstvenoj dokumentaciji o nabavi gospodarski subjekt moraju priložiti potvrde o autentičnosti.

točkom 5.2.3.3. Dodatno pojašnjenje kriterija: S obzirom na proizvode koji se moraju isporučiti uzorci, opisi ili fotografije čija autentičnost mora biti potvrđena na zahtjev Naručitelja. Ponuditelj mora dokazati sukladnost ponuđene opreme za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila sa tehničkim karakteristikama navedenim u Tehničkoj specifikaciji predmeta nabave.,

točkom 5.2.3.4. Uvjeti: ...Ponuditelj mora dokazati sukladnost ponuđene opreme za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila sa tehničkim karakteristikama navedenim u Tehničkoj specifikaciji predmeta nabave kroz provedbu demonstracije ponuđenog sustava kamera za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila do potpune funkcionalnosti sa postojećim cjelokupnim sustavom za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila koji je obuhvaćen tehničkom specifikacijom i Troškovnikom, a sve kao bi se potvrdila autentičnost ponuđenog sustava s obzirom na tehničke zahtjeve koje traži Naručitelj u Tehničkoj specifikaciji predmeta nabave. Demonstracijom ponuđenog sustava potvrđuje se sposobnost ponuđenog sustava da ispuni minimalne tehničke zahtjeve utvrđene Tehničkom specifikacijom predmeta nabave, odnosno da je ponuditelj operativno sposoban za izvršenje ugovornih obveza. Uspješna demonstracija ponuđenog sustava predstavlja dokaz tehničke i stručne sposobnosti sukladno članku 268. stavak 1. točka 13.a) ZJN 2016.,

točkom 5.2.3.5. Način dokazivanja: Za potrebe dokazivanja navedenog, gospodarski subjekt dostavlja: ispunjeni ESPD obrazac. Naručitelj će prije donošenja odluke od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu zatražiti da u primjerenom roku, ne kraćem od 5 (pet) dana, dostavi ažurirane popratne dokumente kojim dokazuje tehničku i stručnu sposobnost sukladno članku 268. stavak 1. točka 13. podtočka a) ZJN 2016, osim ako već posjeduje te dokumente: ...s obzirom na to da se radi o složenom predmetu nabave čijom nabavkom i implementacijom

Naručitelj namjerava podići kvalitetu operativnih procesa, povećati razinu prihoda, kao i osigurati platformu za razvoj i pružanje novih usluga, Naručitelj će u fazi pregleda i ocjene dostavljenih ponuda, a prije donošenja odluke o odabiru, od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu, kao dokaz uvjeta tehničke i stručne sposobnosti sukladno članku 268. stavak 1. točka 13.a) ZJN 2016 s obzirom na proizvode koji se moraju isporučiti uzorci, opisi ili fotografije čija autentičnost mora biti potvrđena na zahtjev Naručitelja, u primjerenom roku ne kraćem od 5 (pet) dana od dana pisanog zahtjeva Naručitelja na trošak ponuditelja, zahtijevati demonstraciju ponuđenog sustava kamera za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila do potpune funkcionalnosti sa postojećim cjelokupnim sustavom za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila koji je obuhvaćen tehničkom specifikacijom i Troškovnikom, a sve kao bi se potvrdila autentičnost ponuđenog sustava s obzirom na tehničke zahtjeve koje traži Naručitelj u Tehničkoj specifikaciji predmeta nabave.

Uvidom u Obrazac 11. DoN-a, utvrđeno je da isti sadrži Izjavu o provedbi demonstracije ponuđenog sustava, koju potpisuje odgovorna osoba ponuditelja i u kojoj je navedeno: „Izjavljujemo da smo, kao ponuditelj u postupku predmetne javne nabave, pročitali i proučili sve odredbe iz Dokumentacije o nabavi i da smo s istima upoznati, odnosno da smo iste u potpunosti razumjeli te izjavljujemo da ćemo ukoliko naša ponuda bude ekonomski najpovoljnija na zahtjev Naručitelja provesti demonstraciju¹ ponuđenog sustava kamera za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila do potpune funkcionalnosti sa postojećim cjelokupnim sustavom za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila koji je obuhvaćen tehničkom specifikacijom i Troškovnikom.“. Pod ¹ navedeno je: „Trošak demonstracije i svih preduvjeta za njezinu provedbu mora biti u potpunosti uključen u cijenu ponude te ponuditelj ne može naknadno zahtijevati povećanje cijene ili drugu naknadu, pozivajući se da u vrijeme predaje ponude nije bio upoznat s okolnostima vezanim uz provedbu demonstracije ponuđenog sustava.“.

Nastavno je u Obrascu 11. u Obrazloženju, propisano: „Naručitelj će prije donošenja odluke od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu zatražiti da u primjerenom roku, ne kraćem od 5 (pet) dana, dostavi ažurirane popratne dokumente kojim dokazuje tehničku i stručnu sposobnost sukladno članku 268. stavak 1. točka 13. podtočka a) ZJN 2016, osim ako već posjeduje te dokumente i to: ...s obzirom na to da se radi o složenom predmetu nabave čijom nabavkom i implementacijom Naručitelj namjerava podići kvalitetu operativnih procesa, povećati razinu prihoda, kao i osigurati platformu za razvoj i pružanje novih usluga, Naručitelj će u fazi pregleda i ocjene dostavljenih ponuda, a prije donošenja odluke o odabiru, od ponuditelja koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu, kao dokaz uvjeta tehničke i stručne sposobnosti sukladno članku 268. stavak 1. točka 13.a) ZJN 2016 s obzirom na proizvode koji se moraju isporučiti uzorci, opisi ili fotografije čija autentičnost mora biti potvrđena na zahtjev Naručitelja, u primjerenom roku ne kraćem od 5 (pet) dana od dana pisanog zahtjeva Naručitelja na trošak ponuditelja, zahtijevati demonstraciju ponuđenog sustava kamera za nadogradnju sustava za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila do potpune funkcionalnosti sa postojećim cjelokupnim sustavom za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila koji je obuhvaćen tehničkom specifikacijom i Troškovnikom, a sve kao bi se potvrdila autentičnost ponuđenog sustava s obzirom na tehničke zahtjeve koje traži Naručitelj u Tehničkoj specifikaciji predmeta nabave. Ako ponuditelj koji je podnio ekonomski najpovoljniju ponudu ne izvrši demonstraciju ponuđenog sustava u ostavljenom roku ili ako izvršenom demonstracijom ne dokaže da ispunjava tražene kriterije za odabir gospodarskog subjekta tj. tehničku i stručnu sposobnost (odnosno da ponuđeni sustav udovoljava uvjetima iz Tehničke specifikacije predmeta nabave (Obrazac 2.)),

Naručitelj je obavezan odbiti ponudu tog ponuditelja kao nepravilnu (jer ponuda nije sukladna Dokumentaciji o nabavi tj. ne može udovoljiti zahtjevima iz DON-a), neprihvatljivu (jer ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta (tehničku i stručnu sposobnost)) i neprikladnu (jer bez značajnih izmjena ne može zadovoljiti potrebe i zahtjeve Naručitelja propisane Dokumentacijom o nabavi), odnosno Naručitelj će postupiti u skladu sa člankom 263. stavak 3. ZJN 2016 u odnosu na ponuditelja koji je podnio sljedeću najpovoljniju ponudu ili poništiti postupak javne nabave, ako postoje razlozi za poništenje.“

Dalje, u Obrascu 11. je navedeno sljedeće:

1. Svrha demonstracije. Demonstracijom ponuđenog sustava potvrđuje se sposobnost ponuđenog sustava da ispuni minimalne tehničke zahtjeve utvrđene Tehničkom specifikacijom predmeta nabave, odnosno da je ponuditelj operativno sposoban za izvršenje ugovornih obveza. Uspješna demonstracija ponuđenog sustava predstavlja dokaz tehničke i stručne sposobnosti sukladno članku 268. stavak 1. točka 13.a) ZJN 2016.,

2. Način provedbe demonstracije. Demonstracija se provodi prema unaprijed definiranom uvjetu (donji tabelarni prikaz) na testnom ili simuliranom okruženju koje po funkcionalnim i poslovnim karakteristikama odgovara stvarnom operativnom okruženju Naručitelja.,

3. Kriterij uspješnosti. Demonstracija se smatra uspješnom isključivo ako su svi obvezni elementi demonstrirani u cijelosti i bez nepravilnosti. Demonstracija se ocjenjuje po načelu zadovoljava/ne zadovoljava. Neuspjeh u bilo kojem elementu demonstracije rezultira odbijanjem ponude kao neprihvatljive jer ponuditelj nije dokazao tehničku i stručnu sposobnost tj. ne ispunjava kriterije za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta. Ponuditelju nije dopušteno ponavljanje demonstracije niti naknadno dokazivanje funkcionalnosti ponuđenog sustava jer bi time Naručitelj ušao u zabranjenu domenu pregovaranja s ponuditeljem u vezi ponuđenog predmeta nabave.,

4. Obvezni elementi demonstracije. Pregledom ovoga dijela utvrđeno je da je naručitelj u tabličnom prikazu u stupcu „Opis funkcionalnosti koja će se testirati na demonstraciji“ naveo petnaest funkcionalnosti, dok ponuditelj popunjava stupac „Ishod testiranja (zaokružiti odgovor) zadovoljava, ne zadovoljava“, primjerice u stupcu „Opis funkcionalnosti koja će se testirati na demonstraciji“, navedeno je red.br.1.: Pozicioniranje: standardna preciznost maksimalno 2 metra ili napredno minimalno 50 cm od središnje točke prepoznatog vozila, red. br. 2. Udaljeni pristup za ovlaštenu tehničku osobu, red.br. 3. Brzina vozila pri detekciji parkiranih vozila: do 60 km/h, red.br. 4. Prepoznavanje: registarska oznaka, vozilo parkirano paralelno, okomito, dijagonalno, red.br. 5. Istovremeno prepoznavanje: Lijeva i desna strana vozila, i dr., dok ponuditelj popunjava stupac „zadovoljava/ne zadovoljava“.

Za ocjenu žalbenog navoda mjerodavne su odredbe članka 256., 259. stavka 1., 268. stavka 1. točke 13.a), 4. stavka 1. i 200. stavka 1. i 2. ZJN 2016.

Odredbe članka 256. ZJN 2016 propisuju da se kriteriji za odabir gospodarskog subjekta u postupku javne nabave mogu odnositi, između ostalog, i na tehničku i stručnu sposobnost, a javni naručitelj smije kao uvjete sposobnosti gospodarskog subjekta u postupku javne nabave odrediti samo kriterije za odabir iz stavka 1. tog članka u skladu s odredbama toga odjeljka ZJN 2016 (Kriteriji za odabir gospodarskog subjekta – uvjeti sposobnosti). Stavci 3. i 4. citiranog članka propisuju da prilikom određivanja kriterija za odabir iz stavka 1. tog članka javni naručitelj smije zahtijevati samo minimalne razine sposobnosti koje osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi te da svi uvjeti sposobnosti moraju biti vezani uz predmet nabave i razmjerni predmetu nabave.

Odredba članka 259. stavka 1. ZJN 2016 propisuje da javni naručitelj može odrediti uvjete tehničke i stručne sposobnosti kojima se osigurava da gospodarski subjekt ima potrebne ljudske i tehničke resurse te iskustvo potrebno za izvršenje ugovora o javnoj nabavi na odgovarajućoj razini kvalitete, a osobito zahtijevati da gospodarski subjekt ima dovoljnu razinu iskustva, što se dokazuje odgovarajućim referencijama iz prije izvršenih ugovora.

Člankom 268. stavkom 1. točkom 13. a) ZJN 2016 propisano je da se tehnička i stručna sposobnost gospodarskog subjekta, u skladu s prirodom, količinom ili važnosti, i namjenom radova, robe ili usluga, može dokazati s jednim ili više sljedećih dokaza s obzirom na proizvode koji se moraju isporučiti: a) uzorci, opisi ili fotografije čija autentičnost mora biti potvrđena na zahtjev javnog naručitelja.

Člankom 4. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da je naručitelj u primjeni toga Zakona u odnosu na sve gospodarske subjekte obvezan poštovati načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga te načela koja iz toga proizlaze, kao što su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo uzajamnog priznavanja, načelo razmjernosti i načelo transparentnosti.

Člankom 200. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda, dok je stavkom 2. istoga članka propisano da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Iz navedenog proizlazi da je bitno da se prilikom provođenja postupaka javne nabave naručitelj pridržava i poštuje osnovna načela javne nabave te su ista polazišna i prvotna osnova za donošenje svih odluka naručitelja vezanih uz sam postupak, a posebice su ključna prilikom sastavljanja dokumentacije o nabavi, jer ista predstavljaju temelj za sastavljanje ponuda i kasniji pregled i ocjenu ponuda. ZJN-om 2016 kriteriji za odabir gospodarskog subjekta (uvjeti sposobnosti), pa tako i uvjeti tehničke i stručne sposobnosti, propisani su kao fakultativni dokazi sposobnosti, ali u slučaju da ih naručitelj propisuje u DoN, smije ih odrediti samo u skladu s prethodno navedenim odredbama.

U odnosu na navode žalitelja da je naručitelj propisao obveznu probnu demonstraciju ponuđenog rješenja u „stvarnom“ (produkcijском) okruženju prije donošenja odluke o odabiru, uz integraciju na postojeći sustav ParkIS i ocjenu po modelu „zadovoljava/ne zadovoljava“, na isključivi trošak ponuditelja, a bez jasno određenih preduvjeta, metodologije, mjerljivih kriterija te bez mogućnosti otklanjanja uočenih nedostataka, utvrđeno je kako slijedi. Analizirajući citirane odredbe dokumentacije utvrđeno je da je naručitelj u istima naveo da se demonstracija provodi prema unaprijed definiranom uvjetu *na testnom ili simuliranom okruženju* koje po funkcionalnim i poslovnim karakteristikama odgovara stvarnom operativnom okruženju Naručitelja. Dalje, u kriteriju uspješnosti naveo je da se demonstracija smatra uspješnom isključivo ako su svi obvezni elementi demonstrirani u cijelosti i bez nepravilnosti. Također, naveo je obvezne elemente demonstracije u vidu opisa funkcionalnosti koje ponuditelj mora zadovoljiti kako bi se demonstracija mogla ocijeniti uspješnom. U tom smislu naručitelj se ovome tijelu u žalbenom postupku očitovao da se demonstracija ne provodi u produkcijskom okruženju ni na živom operativnom sustavu, već u kontroliranim uvjetima koji omogućuju provjeru funkcionalnosti bez utjecaja na redovno poslovanje naručitelja. Također, istaknuo je da je u konkretnom slučaju riječ o provjeri istinitosti navoda iz ponude, a ne o izvršavanju ugovornih obveza prije sklapanja ugovora te da se demonstracijom ne provodi implementacija sustava u redovan rad, ne preuzima se sustav niti nastaju pravni učinci koji bi bili karakteristični za fazu izvršenja ugovora, već se radi o fazi

pregleda i ocjene ponuda. Nadalje, naveo je da je metodologija demonstracije jasno određena obzirom da DoN sadrži unaprijed definirane i taksativno pobrojane obvezne elemente demonstracije, njih ukupno petnaest, a način ocjenjivanja jasno je propisan po načelu „zadovoljava/ne zadovoljava“ čime su kriteriji provjere unaprijed poznati, objektivni i jednako primjenjivi na sve ponuditelje. Potom, a vezano za propisivanje da trošak demonstracije i svih preduvjeta za njezinu provedbu mora biti uključen u cijenu ponude te da ponuditelj ne može naknadno zahtijevati povećanje cijene, naveo je da to ne znači prenošenje rizika izvršenja ugovora, već da se time uređuje obveza ponuditelja da u cijenu uključi trošak dokazivanja tehničke sposobnosti. Dakle, naručitelj je jasno i logično argumentirao zašto tražena razina tehničke i stručne sposobnosti koja je žalitelju sporna predstavlja uvjet sposobnosti u konkretnom postupku nabave, kao i da se demonstracijom koja se provodi na testnom ili simuliranom okruženju potvrđuje sposobnost ponuđenog sustava da ispuni minimalne tehničke zahtjeve utvrđene Tehničkom specifikacijom predmeta nabave, odnosno da je ponuditelj operativno sposoban za izvršenje ugovornih obveza. Stoga je, uvažavajući odredbe ZJN 2016 kojima je propisano da je naručitelj ovlašten propisati uvjete sposobnosti koji mu osiguravaju da će gospodarski subjekt biti sposoban izvršiti ugovor o javnoj nabavi ovo državno tijelo ocijenilo da naručitelj u konkretnom slučaju nije postupio protivno odredbama članaka 4., 200., 256., 259. i 268. ZJN 2016, te se ovaj žalbeni navod ocjenjuje neosnovanim.

Dalje, žalitelj navodi da odredbe DoN-a zahtijevaju dvosmjernu komunikaciju i integraciju s ParkIS-om, međutim da u DoN-u nisu objavljene nužne tehničke specifikacije programskog sučelja (protokoli, formati poruka, način autentifikacije, testno okruženje i testni podaci). Sporno je to, nastavlja žalitelj što DoN zahtijeva dvosmjernu komunikaciju (razmjenu podataka i statusa) s ParkIS-om, a da pritom naručitelj nije objavio potrebnu tehničku dokumentaciju (specifikaciju programskog sučelja, formate poruka, mehanizme autentifikacije, ograničenja propusnosti, testne krajnje točke, testne korisnike i testne podatke). Smatra da se time onemogućuje izrada realistične i usporedive ponude i priprema demonstracije te se narušava jednak pristup informacijama. Pozivom na načelo transparentnosti i jednakog tretmana navodi da naručitelj mora objektivno i ne diskriminatorno opisati predmet nabave i zahtjeve te tehničke specifikacije moraju biti postavljene jasno i provjerljivo, uz prihvrat jednakovrijednih rješenja i mogućnost dokazivanja sukladnosti na objektivnan način. Predlaže sljedeće mjere: a) objava potpunog paketa tehničkih informacija sučelja ParkIS-a (specifikacije programskog sučelja, protokoli, formati, primjeri poruka, autentifikacija i ograničenja) te uspostava testnog okruženja s testnim podacima dostupnog svim ponuditeljima pod jednakim uvjetima te (b) razmjerno produljenje roka za dostavu ponuda nakon objave navedenih informacija.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da Tehnička specifikacija predmeta nabave jasno i detaljno opisuje funkcionalni model razmjene podataka između ponuđenog sustava i postojećeg sustava naplate i kontrole parkiranja, da su izričito navedeni podaci koje sustav mora slati u matični sustav, uključujući sliku opažaja, registarsku oznaku, datum i vrijeme te geolokaciju opaženog vozila, te je također propisano koje informacije matični sustav mora vratiti, uključujući podatak o postojanju ili nepostojanju važeće parkirne karte te pripadajuće parametre. Nadalje, jasno je propisana obveza dvosmjerne komunikacije u svrhu prijenosa podataka o izvršenim radnjama i izdanim dnevnim parkirnim kartama. Navodi da je time predmet nabave opisan na funkcionalnoj razini, u skladu s člankom 209. stavkom 1. ZJN 2016, koji dopušta da se tehničke specifikacije odrede upućivanjem na zahtjeve u pogledu funkcionalnosti ili izvedbe, pod uvjetom da su ti zahtjevi dovoljno precizni da

ponuditelji mogu utvrditi predmet nabave i izraditi ponudu. U konkretnom slučaju funkcionalni zahtjevi su jasni, logički povezani i operativno određeni te DoN nedvojbeno definira što sustav mora raditi, koje podatke mora razmjenjivati i u koju svrhu, dok ZJN 2016 ne propisuje obvezu naručitelja da u dokumentaciji objavi cjelovitu tehničku arhitekturu postojećeg informacijskog sustava, uključujući autentifikacijske mehanizme, mrežne parametre i sigurnosne konfiguracije. Bitno je, nastavlja naručitelj da su minimalni zahtjevi jasno određeni, što je u ovom slučaju učinjeno, dok žalitelj ne obrazlaže na koji način bi opisani funkcionalni zahtjevi bili nedostatni za procjenu troškova integracije. Smatra da gospodarski subjekt koji se profesionalno bavi razvojem i integracijom LPR sustava mora biti sposoban, temeljem jasno definiranog funkcionalnog opisa, procijeniti opseg zahvata i predvidjeti potrebne tehničke aktivnosti, dok okolnost što detaljna implementacijska dokumentacija nije javno objavljena ne znači da je onemogućena izrada ponude. Nadalje, navodi da je potrebno uzeti u obzir sigurnosni kontekst u sljedećem. ParkIS je operativni sustav koji obrađuje podatke o vozilima, transakcijama i izdavanju dnevnih parkirnih karata. Direktiva (EU) 2022/2555 (NIS 2) obvezuje subjekte koji upravljaju javnim uslugama na poduzimanje odgovarajućih tehničkih i organizacijskih mjera radi upravljanja sigurnosnim rizicima mrežnih i informacijskih sustava. Zakon o kibernetičkoj sigurnosti, kojim se prenosi navedena Direktiva, dodatno propisuje obvezu zaštite sustava od neovlaštenog pristupa i zlouporabe. Navodi da bi stoga objava detaljnih tehničkih podataka o autentifikaciji, sigurnosnim mehanizmima i mrežnoj konfiguraciji putem javno dostupne dokumentacije predstavljala nepotrebno izlaganje operativnog sustava sigurnosnim rizicima. Naručitelj je dužan postupati razmjerno i u skladu s propisima o kibernetičkoj sigurnosti, što uključuje zaštitu osjetljivih tehničkih informacija. Navod žalitelja da je time narušen jednak pristup informacijama smatra neosnovanim budući da je DoN jednako dostupna svim gospodarskim subjektima te su funkcionalni zahtjevi jednako primjenjivi na sve ponuditelje. Navodi da žalitelj ne iznosi nijedan konkretan dokaz da je nekom gospodarskom subjektu omogućena povlaštena razina tehničkih informacija niti da je njemu uskraćena mogućnost traženja pojašnjenja. Budući da je zahtjev za dvosmjernom integracijom jasno i zakonito postavljen, navodi da je tehnička specifikacija u skladu s člankom 209. ZJN 2016, te su navodi žalitelja o onemogućavanju izrade ponude i povredi načela jednakog tretmana neosnovani.

Ispitujući žalbene navode utvrđene su sljedeće činjenice.

U sklopu DoN-a naručitelj je objavio dokument Tehničke specifikacije predmeta nabave koje je sastavio na način da je naveo: Opis predmeta nabave i minimalne tehničke zahtjeve, pored ostaloga: „Predmet nabave je dobava i implementacija opreme za nadogradnju postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na parkiralištima. Predmet nabave uključuje sustav po principu „ključ u ruke“ koji sadrži sve komponente da bi se sustav koristio u operativnom radu (vozilo „scan car“ za snimanje tablica nije predmet ovog otvorenog postupka javne nabave) i to: sav potreban hardver, softver i integraciju na postojeći sustav za kontrolu i naplatu parkiranja koji se koristi kod Naručitelja.“, te „Navedeni sustav mora biti integriran sa postojećim sustavom kontrole i naplate parkiranja (ParkIS), kojeg koristi Naručitelj za naplatu i kontrolu parkiranja.“ i „Ponuditelj treba omogućiti Naručitelju da sustav za kontrolu naplate parkiranja bude povezan sa sustavom prepoznavanja registarskih oznaka vozila na javnim parkiralištima te ima uključenu mogućnost konfiguracije po potrebi (definiranje zona i ostalih parametara), kao i da operateri imaju mogućnost izrade izvještaja o naplati i parkiranju. Svi podaci u bazi podataka predstavljaju vlasništvo Naručitelja koji se vode na centralnom serveru. Ponuda mora sadržavati dobavu, ugradnju, integraciju sa sustavom naplate i kontrole parkiranja (ParkIS),

unos lokacija parkirnih mjesta u GIS sustav te puštanje u rad sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na javnim parkiralištima, kao i svih računalnih modula koji su potrebni za nesmetano odvijanje poslovnog procesa, te obuku korisnika.“

Nastavno, u istom dokumentu u dijelu Potreban način rada sustava, propisano je: „Sustav za kontrolu naplate parkiranja mora obavljati automatsko očitavanje registarskih oznaka vozila pomoću kamere, kao i očitavanje geolokacije uočenih vozila na parkiralištu pod naplatom. Nadalje, sustav mora obavljati radnju skeniranja registarskih oznaka vozila samostalno, neovisno o aktivnosti operatera/vozača, odnosno sustav automatski prepoznaje lokaciju ulice ili područja u kojoj se skeniraju registarske oznake vozila. Podatke prenosi u matični sustav za naplatu i kontrolu parkirališnih prava (ParkIS) i šalje sljedeće parametre: sliku opažaja, registarsku oznaku opaženog vozila, datum i vrijeme, sustav može slati i dodatne parametre koji se mogu koristiti za kontrolu naplate parkiranja, geolocira uočena vozila kako bi se utvrdilo da se nalaze na području naplate parkiranja. Nakon što matični sustav za naplatu i kontrolu parkirališnih prava (ParkIS) preuzme gore navedene parametre isti mora obaviti provjeru postoji li za navedenu registarsku oznaku vozila plaćena parkirna karta. Matični sustav za naplatu i kontrolu parkirališnih prava (ParkIS) provjerava bazu važećih parkirnih karata (pretplatnici, SMS uplate, parkirni automati, svi ostali kanali prodaje) te nakon provjere mora poslati sljedeće informacije vozilu sa sustavom za kontrolu naplate parkiranja: postoji plaćena parkirna karta (vrijeme trajanja, područje, zona), ne postoji plaćena parkirna karta ili je ista istekla.“, te „Sustav za kontrolu naplate parkiranja mora biti integriran u dvosmjernoj komunikaciji sa matičnim sustavom za naplatu i kontrolu parkirališnih prava u svrhu prijenosa podataka o izvršenim radnjama i svim izdanim DPK.“.

Potom, naručitelj je u istom dokumentu dao tablicu 1. Sustav za prepoznavanje registracijskih oznaka vozila, te je u istoj u stupcu „Tehnički opis traženih karakteristika“ naveo traženi opis, primjerice pod red.br. 20. „Integracija sa matičnim sustavom za kontrolu parkiranja kojeg koristi naručitelj“ te red.br. 21. „Integracija s aplikacijom na ručnim uređajima za kontrolu parkiranja koje koristi naručitelj“, dok ponuditelj upisuje karakteristike ponuđene robe ili dokaz jednakovrijednosti te upisuje „Da“ ili „Ne“ za one stavke za koje nije potreban opis.

Za ocjenu osnovanosti žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 4. stavka 1. i 2., članka 200. stavaka 1. i 2., članka 205. stavka 1., članka 206. stavka 2., članka 399. stavka 3. te članka 403. ZJN 2016, kao i odredbe članka 2. stavka 1. te članka 3. stavka 1. Pravilnika o dokumentaciji o nabavi te ponudi u postupcima javne nabave (Narodne novine, broj 65/07 i 75/20).

Bitno je istaknuti i da članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24/EU javnom naručitelju priznaje široku marginu prosudbe u okviru formuliranja tehničkih specifikacija javne nabave, a ta margina prosudbe opravdava se činjenicom da javni naručitelji najbolje poznaju robu koju trebaju te sami mogu najbolje odrediti zahtjeve koji se moraju ispuniti da bi postigli željene rezultate, međutim uz određene granice postavljene Direktivom o javnoj nabavi koje naručitelji moraju poštovati (naročito da tehničke specifikacije u cjelini poštuju načela jednakog postupanja i proporcionalnosti), a koji stav je potvrđen u Presudi Suda Europske unije C-413/17 od 25. listopada 2018.

Člankom 200. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je da dokumentacija o nabavi mora biti jasna, precizna, razumljiva i nedvojbena te izrađena na način da omogući podnošenje usporedivih ponuda. Stavkom 2. toga članka propisano je da dokumentacija o nabavi mora omogućiti izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Člankom 205. ZJN 2016 propisano je da se predmet nabave mora opisati na jasan, nedvojbena, potpun i neutralan način koji osigurava usporedivost ponuda u pogledu uvjeta i zahtjeva koje je javni naručitelj postavio.

Iako naručitelj u odgovoru na žalbu daje neke uvjerljive argumente, primjerice da je jasno i detaljno propisao funkcionalni model razmjene podataka između ponuđenog sustava i postojećeg sustava naplate i kontrole parkiranja, da su izričito navedeni podaci koje sustav mora slati u matični sustav te koje informacije matični sustav mora vratiti, da je jasno propisana obveza dvosmjerne komunikacije u svrhu prijenosa podataka o izvršenim radnjama i izdanim dnevnim parkirnim kartama čime je predmet nabave opisan na funkcionalnoj razini, te su minimalni zahtjevi jasno određeni, dok bi objava detaljnih tehničkih podataka o autentifikaciji, sigurnosnim mehanizmima i mrežnoj konfiguraciji putem javno dostupne dokumentacije predstavljala nepotrebno izlaganje operativnog sustava sigurnosnim rizicima, te isto ne bi bilo u skladu sa s propisima o kibernetičkoj sigurnosti, što uključuje zaštitu osjetljivih tehničkih informacija, Državna komisija napominje da naručitelj ima obavezu izraditi dokumentaciju o nabavi na način da omogući izradu usporedive ponude bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja.

Prema ocjeni Državne komisije, naručitelj je u konkretnom slučaju bio dužan zainteresiranim gospodarskim subjektima staviti na raspolaganje određene informacije o sustavu na koje se ponuđeno rješenje treba integrirati (povezati) i s njim imati sigurnu razmjenu podataka, u najmanju ruku pružiti podatke koji utječu na kompatibilnost i usklađenost ponuđenog rješenja s informacijskim sustavom koji naručitelj koristi (informacijski sustav ParkIS), kao osnovnih tehničkih parametara nužnih za razumijevanje i realizaciju tražene integracije, a koji podaci ovdje nisu definirani. Sukladno ZJN 2016 svi uvjeti i zahtjevi koje naručitelj postavlja moraju jasno i nedvojbena proizlaziti iz same dokumentacije o nabavi, što ovdje nije slučaj. Naime, u fazi dokumentacije o nabavi odnosno izrade ponude elementi integracije (povezivanja) sa postojećim sustavom naručitelja, kao i podaci vezano za sam ParkIS sustav, apsolutno su nepoznati, a što prema ocjeni Državne komisije predmetne stavke Tehničke specifikacije čini protivnom odredbi članka 200. stavka 2. ZJN 2016. S time u vezi, napominje se da navedeno ne znači da bi naručitelj bio u obvezi navesti podatke a koji predstavljaju sigurnosni rizik sukladno propisima o kibernetičkoj sigurnosti. Slijedom navedenog, sukladno članku 403. ZJN 2016 ne može se otkloniti prigovor žalitelja da predmetne odredbe dokumentacije o nabavi nisu jasne, precizne, razumljive i nedvojbene te izrađene na način da omogućuju podnošenje usporedivih ponuda kako je to propisano člankom 200. stavkom 1. ZJN 2016. Stoga je ovaj žalbeni navod ocijenjen osnovanim.

Na kraju, žalitelj navodi da integracija ovisi o sustavu treće osobe budući da da ParkIS razvija odnosno isporučuje gospodarski subjekt RAO d.o.o. Obzirom na javno dostupne informacije o ulozi RAO-a u okruženju ParkIS-a, te suradnji RAO-a i naručitelja u području tehnologija prepoznavanja registarskih pločica (LPR) i parkiranja u Zadru, navodi da postoji realan rizik narušavanja ravnopravnosti ponuditelja i stvaranja ovisnosti o trećoj strani koja može biti zainteresirani ponuditelj ili s njime povezana osoba, a DoN ne propisuje obvezu neutralnosti, rokove niti obvezu treće strane da svim ponuditeljima pravodobno i ne diskriminatorno osigura specifikacije, podatke i testno okruženje. Također, navodi da je prema javno dostupnim informacijama proizvođača u Zadru RAO d.o.o. sudjelovao u implementaciji tehnologija prepoznavanja registarskih pločica (LPR) i parkiranja za naručitelja/grad (Evidencijski broj nabave 01-MV-24, broj i datum objave 2024/S F02-0003062, 04.04.2024), a što upućuje na blisku tehničku povezanost postojećeg

sustava i RAO-a. Ako treća strana čiji se sustav mora integrirati (ParkIS) može biti zainteresirani ponuditelj ili s njime povezana osoba, navodi da tada izostanak jasnih i provedivih obveza te strane (rokovi, ugovorena razina usluge, jednak pristup programskim sučeljima i specifikacijama, uspostava informacijske barijere i evidencije komunikacije) stvara sustavnu neravnopravnost i rizik selektivnog pristupa informacijama, što je protivno načelima ZJN 2016 i pravilima o sukobu interesa (članci 75.–83. ZJN 2016). Navodi da ZJN 2016 propisuje obvezu sprječavanja sukoba interesa i osiguravanja jednakog tretmana, da je naručitelj dužan poduzeti odgovarajuće i djelotvorne mjere radi otklanjanja ili ublažavanja utjecaja povezanih subjekata te osigurati jednak pristup informacijama svim ponuditeljima. Predlaže: (a) ugradnju u DoN i ugovor obvezujuće klauzule o suradnji treće strane kojom se nositelja ParkIS-a obvezuje na pravodobnu i ne diskriminatornu isporuku specifikacija, podataka i testnog okruženja svim ponuditeljima (rokovi, ugovorena razina usluge, kontaktne točke, evidencija komunikacije, mehanizam eskalacije); (b) ako je nositelj ParkIS-a istodobno i zainteresirani ponuditelj ili s njime povezana osoba, propisivanje dodatnih mjera neutralnosti (organizacijsko razdvajanje timova, zapisničko vođenje komunikacije te objava svih relevantnih odgovora putem EOJN-a).

U odgovoru na žalbu naručitelj navodi da tvrdnja žalitelja o ovisnosti o trećoj strani (ParkIS/RAO d.o.o.) i navodnom riziku narušavanja ravnopravnosti nije potkrijepljena konkretnim činjenicama niti proizlazi iz DoN-a. Ističe da je predmet nabave nadogradnja postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja putem LPR tehnologije, uz obveznu integraciju s postojećim sustavom naplate i kontrole parkiranja (ParkIS) koji koristi naručitelj. Navodi da naručitelj ima legitimno pravo definirati predmet nabave sukladno vlastitim operativnim potrebama, te postojeći sustav predstavlja temelj poslovnog procesa naplate i kontrole parkiranja, a njegova zamjena ili zaobilaženje nije predmet ovog postupka. Ističe da ZJN 2016 ne obvezuje naručitelja da prilagođava svoje postojeće informatičko okruženje tržišnim interesima pojedinih gospodarskih subjekata, već je naručitelj dužan osigurati tržišno natjecanje u okviru realnih i objektivnih potreba. Stoga smatra da integracija s postojećim sustavom nije pogodovanje određenom subjektu, već tehnički uvjet koji proizlazi iz stvarnog stanja infrastrukture i kontinuiteta poslovanja. Navodi da žalitelj ne navodi nijedan konkretan slučaj u kojem bi treća strana uskratila tehničku suradnju, odbila pružiti potrebne informacije ili selektivno postupala prema pojedinim gospodarskim subjektima, pa tvrdnja o „realnom riziku“ ostaje na razini hipotetske mogućnosti. Ističe da sama pretpostavka da bi do neravnopravnosti moglo doći nije dostatna za utvrđenje nezakonitosti dokumentacije, već sukob interesa mora biti konkretan, stvaran i utvrdiv odnosno nije dovoljno ukazati na činjenicu da je određeni gospodarski subjekt ranije sudjelovao u razvoju ili implementaciji postojećeg sustava jer takva okolnost sama po sebi ne znači da je postupak javne nabave diskriminatoran. Ističe kako se u praksi Državne komisije i sudova Europske unije naglašava da sudjelovanje gospodarskog subjekta u prethodnim fazama projekta ne isključuje automatski njegovo sudjelovanje u kasnijem postupku, već je potrebno utvrditi postoji li stvarna i dokazana prednost koja narušava tržišno natjecanje. U konkretnom slučaju, navodi da DoN ne daje ekskluzivno pravo ni jednom gospodarskom subjektu na provedbu integracije, funkcionalni zahtjevi definirani su na razini rezultata koji se mora postići, a ne na razini tehnologije, vlasničkog rješenja ili specifičnog proizvoda te naručitelj nije propisao tehničke uvjete koje bi mogao ispuniti isključivo proizvođač postojećeg sustava. Naglašava da integracija s postojećim sustavom ne znači pravnu ovisnost o volji treće strane u smislu odlučivanja o ishodu postupka, nego je ugovorni odnos između naručitelja i

isporučitelja postojećeg sustava uređen posebnim pravnim osnovama koje omogućuju održavanje i integraciju sustava. Vezano za zahtjev žalitelja kojim predlaže ugradnju dodatnih klauzula o obvezujućoj suradnji treće strane, organizacijskom razdvajanju timova i vođenju posebne evidencije komunikacije, navodi da takav zahtjev nije potkrijepljen dokazima o postojanju sukoba interesa, pa bi, u nedostatku konkretnih indicija o nezakonitom postupanju, nametanje dodatnih obveza koje nisu propisane ZJN 2016 bilo neopravdano i izvan zakonskog okvira. Naglašava da su svi relevantni podaci potrebni za izradu ponude sadržani u DoN-u te su jednako dostupni svim gospodarskim subjektima, dok žalitelj nije naveo da mu je uskraćen pristup informacijama niti je dostavio dokaz o selektivnom postupanju prema bilo kojem ponuditelju. Stoga, navodi da zahtjev za integracijom s postojećim sustavom predstavlja legitimnu tehničku potrebu naručitelja, da žalitelj nije dokazao postojanje stvarnog sukoba interesa, diskriminacije ili neravnopravnog tretmana, već se njegovi navodi o ovisnosti o trećoj strani temelje na pretpostavkama.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod utvrđeno je da je predmet nabave ovog postupka dobava i implementacija opreme (sustav kamera) za nadogradnju postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na parkiralištima.

U žalbenom postupku uvidom u DoN utvrđeno je da naručitelj u točki 3. Opis predmeta nabave, navodi slijedeće: „Navedeni sustav mora biti integriran sa postojećim sustavom kontrole i naplate parkiranja (ParkIS), kojeg koristi Naručitelj za naplatu i kontrolu parkiranja.“ te „Ponuda mora sadržavati dobavu, ugradnju, integraciju sa sustavom naplate i kontrole parkiranja (ParkIS)...“ i dr. Žalitelj u žalbi iznosi tvrdnju da ParkIS razvija odnosno isporučuje gospodarski subjekt RAO d.o.o.

Odredbom članka 199. stavak 1. ZJN 2016 propisano je da ako je natjecatelj, ponuditelj ili gospodarski subjekt koji je povezan s natjecateljem ili ponuditeljem na bilo koji način bio uključen u pripremu postupka nabave, javni naručitelj je obavezan poduzeti odgovarajuće mjere kako bi osigurao da sudjelovanje tog natjecatelja ili ponuditelja ne naruši tržišno natjecanje. Stavkom 2. tog članka propisano je da mjere iz stavka 1. tog članka uključuju prosljeđivanje relevantnih informacija drugim natjecateljima i ponuditeljima koje su bile razmijenjene u okviru sudjelovanja natjecatelja ili ponuditelja u pripremi postupka nabave ili koje su proizašle iz takvog sudjelovanja te određivanje primjerenih rokova za dostavu ponuda. Nadalje, stavkom 3. tog članka propisano je da natjecatelj ili ponuditelj koji je prethodno sudjelovao u pripremi postupka može biti isključen iz postupka samo ako se na drugi način ne može osigurati obvezno poštovanje načela jednakog tretmana te je stavkom 4. tog članka propisano da prije isključenja javni naručitelj mora omogućiti natjecatelju ili ponuditelju da dokaže da njihovo sudjelovanje u pripremi postupka nabave ne može narušiti tržišno natjecanje. Na kraju, stavkom 5. tog članka propisano je da je javni naručitelj obavezan mjere poduzete sukladno odredbama tog članka dokumentirati u izvješću o postupku javne nabave.

Nadalje, valja istaknuti da su pravila dokazivanja u žalbenom postupku propisana člankom 403. ZJN 2016 prema kojem je u žalbenom postupku svaka stranka dužna iznijeti sve činjenice na kojima temelji svoje zahtjeve te predložiti dokaze kojima se te činjenice utvrđuju. Žalitelj je obavezan dokazati postojanje postupovnih pretpostavki za izjavljivanje žalbe, kao i povrede postupka ili materijalnog prava koje su istaknute u žalbi, dok je naručitelj obavezan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na temelju kojih je donio odluke o pravima, poduzeo radnje ili propustio radnje te proveo postupke koji su predmet žalbenog postupka. Žalitelj svoje tvrdnje o povredi članka 199. ZJN 2016 temelji na činjenici da

integracija ovisi o sustavu treće osobe budući da ParkIS razvija odnosno isporučuje gospodarski subjekt RAO d.o.o. Obzirom na javno dostupne informacije o ulozi RAO-a u okruženju ParkIS-a, te suradnji RAO-a i naručitelja u području tehnologija prepoznavanja registarskih pločica (LPR) i parkiranja u Zadru, navodi da postoji realan rizik narušavanja ravnopravnosti ponuditelja i stvaranja ovisnosti o trećoj strani koja može biti zainteresirani ponuditelj ili s njime povezana osoba. Međutim, žalitelj je previdio činjenicu da su tehničke specifikacije kao sastavni dio dokumentacije o nabavi objavljene u EOJN RH pod brojem objave 2026/S F02-0001799 i da su na taj način učinjene dostupnim svim zainteresiranim gospodarskim subjektima. Činjenica da je gospodarski subjekt RAO d.o.o. razvio odnosno isporučio naručitelju sustav kontrole i naplate parkiranja (ParkIS), a sa kojim sustavom mora biti integriran sustav koji je predmet ovoga postupka nabave „dobava i implementacija opreme za nadogradnju postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na parkiralištima“ sama za sebe ne predstavlja osnovu za zaključak da postoji realan rizik narušavanja ravnopravnosti ponuditelja i stvaranja ovisnosti o trećoj strani koja može biti zainteresirani ponuditelj ili s njime povezana osoba. S tim u svezi u pravu je naručitelj kada navodi da naručitelj ima legitimno pravo definirati predmet nabave sukladno vlastitim operativnim potrebama, te postojeći sustav predstavlja temelj poslovnog procesa naplate i kontrole parkiranja, kao i da integracija s postojećim sustavom nije pogodovanje određenom subjektu, već tehnički uvjet koji proizlazi iz stvarnog stanja infrastrukture i kontinuiteta poslovanja. Žalitelj nije sukladno članku 403. stavku 1. i 2. ZJN 2016 dokazao da je narušeno tržišno natjecanje odnosno da postoji ovisnost o trećoj strani time što je gospodarski subjekt RAO d.o.o. razvio i isporučio postojeći sustav (ParkIS). Osim toga, u žalbenom postupku žalitelj, nije osporio navod naručitelja da žalitelj ne navodi nijedan konkretan slučaj u kojem bi treća strana uskratila tehničku suradnju, odbila pružiti potrebne informacije ili selektivno postupala prema pojedinim gospodarskim subjektima. Naručiteljeva je obveza da opisom predmeta nabave ne smije pogodovati gospodarskom subjektu, dok žalitelj u konkretnom slučaju pogodovanje određenom gospodarskom subjektu kroz opis predmeta nabave nije dokazao. Isto tako, činjenica da bi navedeni gospodarski subjekt mogao biti potencijalni ponuditelj ne znači automatizmom da u DoN i ugovor treba ugraditi obvezujuće klauzule o suradnji treće strane kojom se nositelja ParkIS-a obvezuje na pravodobnu i ne diskriminatornu isporuku specifikacija, podataka i testnog okruženja svim ponuditeljima te propisati dodatne mjere neutralnosti, kako to predlaže žalitelj. Ovo tijelo prihvaća kao valjanu argumentaciju naručitelja u vezi načina i pripreme postupka kao i da je naručitelj prilikom pripreme dokumentacije o nabavi poštivao sva načela javne nabave, transparentnosti, tržišnog natjecanja te zabrane pogodovanja, a sam žalitelj ničim nije dokazao povrede postupka i materijalnog prava istaknute u žalbi.

Dalje, a vezano za činjenicu da je gospodarski subjekt RAO d.o.o. isporučitelj sustava ParkIS sporno je da li je on u postupku javne nabave za dobavu i implementaciju opreme za nadogradnju postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na parkiralištima, u sukobu interesa u smislu članka 75. ZJN 2016 kako to tvrdi žalitelj.

Člankom 75. ZJN 2016 je propisano da je naručitelj obavezan poduzeti prikladne mjere da učinkovito spriječi, prepozna i ukloni sukobe interesa u vezi s postupkom javne nabave kako bi se izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja i osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima.

Člankom 76. stavkom 1. ZJN 2016 propisano je sljedeće: Sukob interesa između naručitelja i gospodarskog subjekta obuhvaća situacije kada predstavnici

naručitelja ili pružatelja usluga službe nabave koji djeluje u ime naručitelja, koji su uključeni u provedbu postupka javne nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka, imaju, izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka, a osobito: 1. ako predstavnik naručitelja istodobno obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu, ili 2. ako je predstavnik naručitelja vlasnik poslovnog udjela, dionica odnosno drugih prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju odnosno u kapitalu toga gospodarskog subjekta s više od 0,5 %. Stavkom 2. tog članka je propisano da se predstavnikom naručitelja u smislu ovoga članka smatra: 1. čelnik te član upravnog, upravljačkog i nadzornog tijela naručitelja, 2. član stručnog povjerenstva za javnu nabavu, 3. druga osoba koja je uključena u provedbu ili koja može utjecati na odlučivanje naručitelja u postupku javne nabave, i 4. osobe iz točaka 1., 2. i 3. ovoga stavka kod pružatelja usluga nabave koji djeluju u ime naručitelja. Nadalje, stavkom 3. tog članka je propisano da se gospodarskim subjektom iz stavka 1. ovoga članka smatra ponuditelj, član zajednice i podugovaratelj. Nadalje, člankom 77. stavkom 1. ZJN 2016 je propisano da se odredba članka 76. stavka 1. ovoga Zakona primjenjuje na odgovarajući način na srodnike po krvi u pravoj liniji ili u pobočnoj liniji do četvrtog stupnja, srodnike po tazbini do drugog stupnja, bračnog ili izvanbračnog druga, bez obzira na to je li brak prestao, te posvojitelje i posvojenike (u daljnjem tekstu: povezane osobe) predstavnika naručitelja iz članka 76. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona. Stavkom 2. tog članka je nadalje propisano da iznimno, sukob interesa ne postoji ako je povezana osoba predstavnika naručitelja poslovne udjele, dionice odnosno druga prava na temelju kojih sudjeluje u upravljanju odnosno u kapitalu gospodarskog subjekta s više od 0,5 % stekla u razdoblju od najmanje dvije godine prije imenovanja odnosno stupanja na dužnost predstavnika naručitelja s kojim je povezana. Zatim, člankom 78. ZJN 2016 je propisano da prijenos udjela u vlasništvu na drugu osobu ili posebno tijelo (povjerenika) sukladno posebnim propisima o sprječavanju sukoba interesa ne utječe na sukob interesa u smislu članka 76. ovoga Zakona. Nadalje, članak 79. ZJN 2016 propisuje da iznimno od odredbi članaka 76. i 77. ovoga Zakona, sukob interesa ne postoji ako predstavnik naručitelja iz članka 76. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona ili s njim povezana osoba iz članka 77. stavka 1. ovoga Zakona obavlja upravljačke poslove u gospodarskom subjektu po položaju, odnosno kao službeni predstavnik nekog naručitelja, a ne kao privatna osoba. Zatim, člankom 80. stavkom 1. ZJN 2016 je propisano da su predstavnici naručitelja obvezni potpisati izjavu o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa te je ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene. Sukladno stavku 2. tog članka, naručitelj je obvezan na temelju izjava svojih predstavnika: 1. na svojim internetskim stranicama objaviti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja iz članka 76. stavka 2. točke 1. ovoga Zakona ili s njim povezane osobe u sukobu interesa ili obavijest da takvi subjekti ne postoje te ih ažurirati bez odgađanja ako nastupe promjene, i 2. u dokumentaciji o nabavi za pojedini postupak javne nabave navesti popis gospodarskih subjekata s kojima je predstavnik naručitelja iz članka 76. stavka 2. u sukobu interesa ili navesti da takvi subjekti ne postoje. Stavkom 3. tog članka je propisano da ako naručitelj nema vlastite internetske stranice, popis je obvezan objaviti na oglasnoj ploči, u službenom glasilu ili ga na drugi način učiniti stalno dostupnim zainteresiranoj javnosti. Zaključno, članak 81. ZJN 2016 propisuje da je predstavnik naručitelja iz članka 76. stavka 2. točaka 2., 3. i 4. ovoga Zakona obvezan odmah po saznanju o postojanju sukoba interesa izuzeti se iz postupka javne nabave i o tome obavijestiti čelnika naručitelja.

Dakle, u smislu odredbi 75. do 81. ZJN 2016, sukob interesa između naručitelja gospodarskog subjekta (kada se on javlja u ulozi ponuditelja, člana

zajednice gospodarskih subjekata ili podugovaratelja) obuhvaća situacije kada predstavnici naručitelja, koji su uključeni u provedbu postupka nabave ili mogu utjecati na ishod tog postupka, imaju, izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji bi se mogao smatrati štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru predmetnog postupka.

Primijenjeno na činjeničnu situaciju predmetnog postupka, da bi postojao sukob interesa u konkretnom slučaju u smislu odredbi 75. do 81. ZJN 2016, prvenstveno bi morala postojati nedopuštena veza između predstavnika naručitelja (Grada Zadra) i gospodarskog subjekta RAO d.o.o. Međutim, u konkretnom slučaju žalitelj ni ne tvrdi da postoji takva nedopuštena veza između predstavnika naručitelja (Grada Zadra) i gospodarskog subjekta RAO d.o.o. Slijedom navedenog, žalbeni navod o postojanju sukoba interesa u smislu članka 75. ZJN 2016 je neprimjenjiv u konkretnom slučaju, obzirom da žalitelj niti tvrdi niti dokazuje da se predstavnik naručitelja i gospodarski subjekt RAO d.o.o. nalaze u jednoj od situacija opisanih u člancima 76. do 81. ZJN 2016. Nadalje, okolnost da je gospodarski subjekt RAO d.o.o. razvio i isporučio sustav ParkIS ne znači sama po sebi da navedeni subjekt ne može podnijeti ponudu, bilo samostalno, bilo kao član zajednice ponuditelja, u otvorenom postupku javne nabave u okviru kojeg se nabavlja „dobava i implementacija opreme za nadogradnju postojećeg sustava za kontrolu naplate parkiranja sustavom prepoznavanja registracijskih oznaka vozila na parkiralištima“, kao u konkretnom slučaju. Što se tiče žaliteljeve bojazni glede mogućeg rizika selektivnog pristupa informacijama, u pravu je naručitelj kada navodi da se žaliteljevi navodi o ovisnosti o trećoj strani temelje na pretpostavkama.

Slijedom svega navedenog, ocjena je žalbenog tijela da žalitelj neutemeljeno tvrdi da RAO d.o.o. kao subjekt koji je razvio i isporučio sustav ParkIS, ne može sudjelovati u ovome postupku nabave, bez da se ostvare zahtjevi koje žalitelj predlaže kao nužne za njegovo sudjelovanje, obzirom da takvo tumačenje nema uporište ni u odredbama konkretne dokumentacije o nabavi ni odredbama ZJN 2016. Slijedom navedenog ovaj žalbeni navod ocjenjuje se kao neosnovan.

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 tijelo nije utvrdilo postojanje osobito bitnih povreda.

Slijedom svega navedenog temeljem odredbe članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 ovo je tijelo odlučilo kao u točki 1. izreke ovog rješenja.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura po osnovi 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 3. tog 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.

S obzirom na to da je žalbeni zahtjev kojim je traženo poništenje dijela dokumentacije o nabavi osnovan, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadom troškova žalbenog postupka. Žalitelj ima pravo na naknadu troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.320,00 eura, koji iznos je pravilnom primjenom odredaba članka 430.a stavka 1. točke 2. ZJN 2016 prethodno uplatio na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka. Stoga je odlučeno kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

Naručitelj je sukladno 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

