



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

**KLASA: UP/II-034-02/26-01/126**

**URBROJ: 354-02/11-26-6**

**Zagreb, 1. travnja 2026.**

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, OIB: 95857869241, u Vijeću sastavljenom od članova Zvonimira Jukića, zamjenika predsjednice, te Jasnice Lozo i Saše Čaldarevića, članova, povodom žalbe žalitelja IPC d.o.o. Čakovec, OIB: 96029153234, u odnosu na dokumentaciju o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0000059, predmet nabave: oprema za nadzor parkirališta vozila, naručitelja Univerzal d.o.o., Đakovo, OIB: 34319609112, na temelju članka 3. Zakona o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (Narodne novine, broj 18/13, 127/13, 74/14 i 41/21) te članka 398. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine, broj 120/16 i 114/22, dalje: ZJN 2016) donosi

**R J E Š E N J E**

1. Poništava se dokument Tehnička specifikacija u dijelu u kojemu se odnosi na tehničku specifikaciju: „Dvosmjerna komunikacija - između parkirnog automata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja Naručitelja. Parkirni automat mora u realnom vremenu, putem dvosmjerne komunikacije, omogućiti razmjenjivanje podataka sa središnjim sustavom kontrole i naplate parkiranja naručitelja čime se na automatu mora moći izvršiti kupnja i nadoplata već kupljenih satnih i dnevnih karata - kupljenih putem bilo kojeg umreženog prodajnog kanala. Parkirni automat može (nije uvjet) moći pružiti mogućnost plaćanja već izdane dnevne parkirne karte (DPK). Ponuditelj svojom ponudom i priloženim jamstvom za dobro izvršenje Ugovora jamči izvedbu navedenih zahtjeva.“ (za tri tipa automata) dokumentacije o nabavi u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0000059, predmet nabave: oprema za nadzor parkirališta vozila, naručitelja Univerzal d.o.o., Đakovo.

2. Nalaže se naručitelju Univerzal d.o.o., Đakovo, 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 1.625,00 eura.

## O b r a z l o ž e n j e

Naručitelj Univerzal d.o.o., Đakovo objavio je 12.1.2026. u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske poziv na nadmetanje s dokumentacijom o nabavi, u otvorenom postupku javne nabave, broj objave: 2026/S F02-0000059, predmet nabave: oprema za nadzor parkirališta vozila, naručitelja. Kriterij odabira je ekonomski najpovoljnija ponuda.

Naručitelj je 25.2.2026. objavio izmjenu dokumentacije o nabavi.

U odnosu na izmjenu dokumentacije o nabavi žalbu je 3.3.2026. izjavio zainteresirani gospodarski subjekt IPC d.o.o. Čakovec.

Žalitelj u žalbi osporava zakonitost izmjene dokumentacije o nabavi. Predlaže poništiti izmjenu dokumentacije o nabavi u dijelu zahvaćenom nezakonitošću te traži naknadu troškova žalbenog postupka.

Naručitelj se u odgovoru na žalbu protivi žalbenom zahtjevu i predlaže odbiti žalbu kao neosnovanu.

Tijekom žalbenog postupka pred Državnom komisijom izvedeni su dokazi pregledom i analizom dostavljenog dokaznog materijala koji se sastoji od poziva na nadmetanje, dokumentacije o nabavi sa svim izmjenama te ostalih dokaza pribavljenih u spis žalbenog postupka.

Žalba žalitelja je dopuštena, uredna, pravodobna i izjavljena od ovlaštenih osoba.

Žalba žalitelja je osnovana.

Žalitelj u žalbi navodi da je naručitelj izmjenom Tehničkih specifikacija objavljenom dana 25.2.2026. uveo zahtjev dvosmjerne komunikacije između parkirnog aparata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja naručitelja, prema kojem parkirni automati moraju omogućiti dvosmjernu komunikaciju u realnom vremenu sa središnjim sustavom kontrole i naplate parkiranja naručitelja, pri čemu se na automatu mora moći izvršiti kupnja i nadopлата već kupljenih parkirnih karata putem bilo kojeg umreženog prodajnog kanala. Također navodi da je središnji sustav kontrole i naplate parkiranja koji koristi naručitelj informacijski sustav „RAO ParkIS“ trgovačkog društva RAO. d.o.o. Zagreb.

Međutim, nastavlja žalitelj, iako naručitelj navodi zahtjev opisane dvosmjerne komunikacije, u dokumentaciji o nabavi niti u tehničkim specifikacijama nisu navedeni nikakvi tehnički detalji o načinu provedbe dvosmjerne komunikacije između parkirnih automata i nadređenih servera informacijskog sustava „RAO ParkIS“. Naime, nastavlja, u dokumentaciji naručitelj nije specificirao tehničke detalje kao što su komunikacijski protokol, format poruka, tokove podataka, autentikaciju, autorizaciju, potvrde primitka, postupanje u greškama, itd. Stava je da je naručitelj ponuditeljima postavio funkcionalni zahtjev da mora postojati dvosmjerna komunikacija u realnom vremenu, ali nije definirao tehničke parametre potrebne za njegovu provedbu. Naime, bez takvih ključnih tehničkih specifikacija koje je naručitelj propustio definirati, smatra žalitelj, nije razvidno koji bi se tehnički elementi morali precizno definirati da bi

ponuditelji uopće znali koji tehnički standard je potrebno zadovoljiti, odnosno naposljetku što ponuditelji uopće trebaju isporučiti. Takvo nedostatno i neodređeno definiranje tehničkih specifikacija, nastavlja žalitelj, ne omogućuje ponuditeljima da na jasan, precizan i usporediv način formiraju svoje ponude. Izostanak konkretnih tehničkih parametara i standarda provedbe dvosmjerne komunikacije onemogućuje ponuditeljima da s dostatnom razinom sigurnosti utvrde opseg, sadržaj i tehničke zahtjeve koje su dužni ispuniti. Posljedično, nastavlja žalitelj, ponuditelji na temelju tako formulirane tehničke specifikacije ne mogu znati koje točno funkcionalnosti, protokole, sigurnosne mehanizme i integracijske elemente trebaju implementirati, zbog čega je izvjesno da će pojedini ponuditelji ponuditi međusobno tehnički različita rješenja. Ističe se da je zahtjev za dvosmjernom komunikacijom postavljen bez minimalnog opisnog tehničkog okvira i u takvim okolnostima na strani naručitelja ne postoji objektivna osnova za usporedivost ponuda jer ni ponuditelji ne znaju koje se konkretne funkcionalnosti očekuju, koji je opseg razmjene podataka niti koje su tehničke i sigurnosne pretpostavke integracije. Time se, smatra žalitelj, otvara prostor za nejednako postupanje prema ponuditeljima te se dovodi u pitanje poštivanje načela transparentnosti, jednakog tretmana i razmjernosti u postupku javne nabave.

Nastavno na prethodno, žalitelj dalje navodi da izmjenom dokumentacije o nabavi naručitelj od ponuditelja traži da se dostavom jamstva za uredno izvršenje ugovora obvezuju jamčiti izvedbu svih zahtjeva navedenih u tehničkim specifikacijama i dokumentaciji o nabavi, iako ključni preduvjeti za uredno izvršenje ugovora o javnoj nabavi ovise o trećoj strani, trgovačkom društvu RAO d.o.o., nad kojim ponuditelji nemaju nikakvu kontrolu niti su u ravnopravnoj poziciji pregovarati sa navedenom trećom stranom o omogućavanju prava pristupa tehničkim specifikacijama nadređenog sustava RAO ParkIS, o čemu *de facto*, smatra žalitelj, ovisi integracija rješenja odabranog ponuditelja sa centralnim sustavom treće strane.

Žalitelj u nastavku ističe da naručitelj u fazi izrade dokumentacije o nabavi mora voditi računa i o načelu razmjernosti te provedenim testom razmjernosti procijeniti što je opravdano očekivati od gospodarskog subjekta. Žalitelj smatra da nije u skladu s načelom razmjernosti očekivati od ponuditelja integraciju s nadređenim sustavom treće strane, a osobito s obzirom na to da naručitelj uopće ni na koji način ne osigurava tehničke i licenčne preduvjete nadređenog sustava te integracija ovisi o poslovnoj volji treće strane. Time se, smatra, na ponuditelje prenosi nepredvidiv tehnički i financijski rizik, koji nije u razmjernoj vezi s predmetom nabave, što dovodi do povrede načela razmjernosti u konkretnom postupku javne nabave.

Dodatno, žalitelj u odnosu na konkretan postupak javne nabave ukazuje i na smjernice Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (verzija 1.0, ožujak 2024.) koje izričito naglašavaju da se prilikom nabave programskih rješenja mora voditi računa o interoperabilnosti te izbjegavanju ovisnosti o jednom dobavljaču, osobito kada se rješenje treba povezivati s postojećim informacijskim sustavima, uz preporuku korištenja otvorenih standarda i rješenja koja omogućuju razmjenu podataka s drugim sustavima (navodi poveznicu).

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalitelj polazi od stajališta da je on kao naručitelj bio dužan u dokumentaciji o nabavi precizno normirati komunikacijski protokol, format poruka, tokove podataka, autentikacijske i autorizacijske mehanizme, potvrde primitka te postupanje u greškama. Naručitelj ističe kako takvo tumačenje žalitelja ne proizlazi iz ZJN 2016 niti iz relevantne prakse.

Naručitelj navodi da se sukladno članku 209. ZJN 2016 tehničke specifikacije mogu definirati u obliku funkcionalnih ili izvedbenih zahtjeva. Zakon o javnoj nabavi ne propisuje obvezu detaljne implementacijske razrade tehničkog rješenja, već zahtjeva da predmet nabave bude određen na način koji omogućuje gospodarskim subjektima razumijevanje opsega obveza i pripremu ponude. U predmetnom slučaju tehnička specifikacija jasno određuje: - da parkirni automat mora omogućiti dvosmjernu komunikaciju sa središnjim sustavom, - da komunikacija mora biti ostvarena u realnom vremenu, - da se putem takve komunikacije mora omogućiti kupnja parkirne karte, - da se mora omogućiti nadoplata već kupljene satne ili dnevne karte, uključujući karte kupljene putem bilo kojeg umreženog prodajnog kanala. Navedenim zahtjevom definiran je konkretan funkcionalni zahtjev, kao i performansi kriterij (*real-time* razmjena podataka). Takva formulacija, stav je naručitelja, ispunjava standard dovoljne preciznosti u smislu članka 209. ZJN 2016.

Također, naručitelj ističe kako je predmetni zahtjev u skladu s tumačenjem Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva, izdanje iz siječanja 2024., u kojem je dana definicija funkcionalnog zahtjeva prema kojoj je funkcionalan zahtjev naručitelja onaj zahtjev koji definira određenu funkciju programskog rješenja ili dijela programskog rješenja za postizanje očekivanog rezultata; opisuje što bi funkcija programskog rješenja ili dijela programskog rješenja trebala raditi. Zahtjev žalitelja da se propišu konkretni komunikacijski protokoli, struktura poruka ili sigurnosni modeli predstavlja, prema mišljenju naručitelja, zahtjev za implementacijskom razradom, a ne za funkcionalnom preciznošću, odnosno žalitelj kao da želi da naručitelj odmah umjesto njega razradi tehničko rješenje, a to je upravo predmet nabave - odnosno to se traži od gospodarskog subjekta s kojim će biti sklopljen ugovor o javnoj nabavi.

Naručitelj dalje navodi da središnji sustav RAO ParkIS predstavlja operativni sustav naplate i kontrole parkiranja koji vodi jedinstvenu bazu podataka o svim parkirnim kartama i transakcijama. Zahtjev za nadoplatu već kupljene karte podrazumijeva sljedeći tehnički slijed: - dohvat postojećeg zapisa o karti iz centralne baze podataka, - provjeru njezina statusa i valjanosti, - izmjenu trajanja važenja, - zapis izmijenjenih podataka u centralni sustav, - trenutnu dostupnost ažuriranog zapisa kontrolorskoj službi. Takav slijed operacija tehnički je izvediv isključivo putem dvosmjerne komunikacije između parkirnog automata i središnjeg sustava. Periodična sinkronizacija ili jednosmjerni prijenos podataka ne bi omogućili funkcionalnost nadplate u realnom vremenu niti bi osigurali integritet podataka. Zahtjev je, smatra, izravno povezan s operativnom arhitekturom sustava i proizlazi iz potrebe osiguranja jedinstvene, konzistentne i ažurne evidencije transakcija.

Naručitelj dalje navodi da Tehnička specifikacija ne mora sadržavati sve detalje implementacije jer se predmetni zahtjev odnosi na integraciju s postojećim informacijskim sustavom naručitelja. Uobičajena praksa u području integracije informacijskih sustava jest, navodi naručitelj, da se implementacijska dokumentacija (API dokumentacija, tehničke upute, integracijske specifikacije) dostavlja odabranom ponuditelju tijekom faze implementacije. Takva dokumentacija služi operativnoj realizaciji projekta i prilagođava se važećoj verziji sustava. Sustav RAO ParkIS kontinuirano se razvija i nadograđuje, integracijska dokumentacija podliježe redovitim izmjenama i ažuriranjima, pa stoga objavljivanje statične verzije implementacijskih detalja u fazi provođenja postupka javne nabave ne bi nužno odražavalo tehničko stanje sustava u trenutku implementacije. Naručitelj smatra da navod žalitelja da ponuditelji "ne znaju što trebaju implementirati" nije osnovan. Objašnjava da ponuditelj mora implementirati rješenje koje omogućuje *real-time* dvosmjernu

razmjenu podataka i funkcionalnu nadoplatu karata unutar postojećeg sustava, a što je jasno određen opseg obveze.

Naručitelj dalje navodi da javna objava detaljnih tehničkih elemenata poput strukture API sučelja, komunikacijskih protokola i sigurnosnih mehanizama predstavlja sigurnosni rizik za sustav, a objavljivanje takvih podataka u javno dostupnoj dokumentaciji moglo bi povećati izloženost sustava neovlaštenim pristupima ili zlouporabama. Naručitelj podsjeća da je, u skladu s direktivom (EU) 2022/2555 Europskog parlamenta i vijeća od 14. prosinca 2022. o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti širom Unije, izmjeni Uredbe (EU) br. 910/ 2014 i Direktive (EU) 2018/1972 i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2016/1148 (Direktiva NIS 2) i Zakonom o kibernetičkoj sigurnosti (Narodne novine, broj 14/2024), postupati odgovorno u zaštiti integriteta i sigurnosti informacijskog sustava te ne može javno objavljivati implementacijske sigurnosne detalje.

Naručitelj nadalje ističe kako različita tehnička rješenja ne znače neusporedivost ponuda i potvrđuje da dopušta nuđenje različitih tehničkih rješenja pod uvjetom da je ispunjen funkcionalni zahtjev iz tehničke specifikacije - dvosmjerne komunikacije u realnom vremenu između parkirnih automata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja naručitelja. Na taj način, odnosno mogućnost nuđenja različitih tehničkih rješenja znači da naručitelj upravo i dopušta tržišno natjecanje. Mogućnost nuđenja različitih tehničkih rješenja ne znači da ponude neće biti usporedive. Naime, usporedivost ponuda se temelji na ispunjenju funkcionalnog zahtjeva. Naručitelj će upravo i vrednovati ponude prema kriteriju je li ispunjen funkcionalni zahtjev koji je propisan u tehničkim specifikacijama, neovisno o tehničkom rješenju koje je dovelo do zadovoljavanja navedenog funkcionalnog zahtjeva. Vrlo je egzaktno, ponuđeno rješenje ili omogućuje *real-time* dvosmjernu komunikaciju i nadoplatu karata unutar središnjeg sustava ili to ne omogućuje. Kompatibilnost je tehnički provjerljiva činjenica. Ne radi se o subjektivnoj procjeni, već o operativnom rezultatu koji se može testirati i potvrditi. Samim time, smatra naručitelj, navod žalitelja o mogućnosti proizvoljnog ili diskrecijskog tumačenja nije utemeljen.

Naručitelj osporava žalbene navode da se sa zahtjevom za integraciju s postojećim sustavom RAO ParkIS na ponuditelje prenosi nepredvidiv tehnički i financijski rizik jer da integracija ovisi o trećoj strani, nad kojom ponuditelji nemaju kontrolu. Naručitelj pojašnjava da već koristi sustav RAO ParkIS kao centralni sustav naplate i kontrole parkiranja. Radi se o operativnom sustavu koji sadrži jedinstvenu bazu podataka o svim izdanim kartama i transakcijama te služi kao temelj za kontrolu na terenu. Predmet ove nabave nije izrada novog centralnog sustava, nego nabava parkirnih automata i pripadajućeg programskog rješenja koji moraju raditi unutar postojećeg sustava. Zahtjev kompatibilnosti s postojećim sustavom proizlazi iz same naravi predmeta nabave i nije proizvoljan, nego je nužan kako bi sustav u cjelini ostao funkcionalan.

Naručitelj dalje navodi da je činjenica da je sustav RAO ParkIS razvijen i održavan od strane određenog trgovačkog društva sama po sebi ne znači da integracija ovisi o proizvoljnoj odluci te treće strane niti da se time na ponuditelje prenosi nerazmjerni rizik. Dakle, činjenica da postoji određeni postojeći sustav ne znači da će trgovačko društvo koje je razvilo navedeni sustav i s kojim je naručitelj u ugovornom odnosu ne znači da će navedeno trgovačko društvo na bilo koji način moći utjecati, a u najmanju ruku da bi takvo utjecanje bilo u negativnom kontekstu, na izvršavanje ugovora kojeg će naručitelj sklopiti s odabranim ponuditeljem u ovom postupku javne nabave. U praksi implementacije informacijskih sustava, integracija s

postojećim rješenjima redovito uključuje suradnju s proizvođačem ili održavateljem sustava. To je standardna tehnička situacija s kojom su svi gospodarski subjekti koji će biti ponuditelji u ovom postupku javne nabave već upoznati i ne radi se o izvanrednoj okolnosti, kako paušalnim navodima pokušava prikazati žalitelj. Naručitelj također navodi da žalitelj nije naveo niti jedan konkretan primjer u kojem bi treća strana odbila omogućiti tehničku integraciju, postavila diskriminatorne uvjete ili različitim ponuditeljima pružala različite tehničke mogućnosti. Tvrdnja o "ovisnosti o volji treće strane", stav je naručitelja, ostaje na razini pretpostavke, bez da je žalitelj dokazao svoj žalbeni navod. Ako gospodarski subjekt djeluje na tržištu parkirnih i naplatnih sustava, ističe naručitelj, mora računati s time da će u pojedinim projektima integrirati svoje rješenje u već postojeće informacijske sustave i to predstavlja dio profesionalnog rizika i uobičajenog opsega posla, a ne nerazmjerni teret.

Naručitelj smatra da je žaliteljev navod, da integracija stvara nepredvidiv financijski rizik, ostao na razini paušalne konstatacije. Žalitelj nije dokazao postojanje skrivenih, izvanrednih ili neodredivih troškova koji bi prelazili redoviti profesionalni okvir. Ako pojedini gospodarski subjekt smatra da nema tehničke kapacitete ili znanje za integraciju s postojećim sustavom, to ne znači da je zahtjev nerazmjerni, već da predmet nabave prelazi njegove poslovne mogućnosti.

Vezano za jamstvo za uredno izvršenje ugovora naručitelj navodi da ponuditelj koji preuzima obvezu isporuke sustava preuzima odgovornost da će sustav biti funkcionalan u skladu s ugovorom, a korištenje jamstva za uredno ispunjenje ugovora je ZJN 2016 dopušteno i uobičajeno sredstvo osiguranja naručiteljevih potraživanja u slučaju da izvršitelj ne ispuni uslugu koji je preuzeo ugovorom. Predmet ugovora u ovom slučaju jest isporuka sustava koji je integriran u postojeći informacijski sustav naručitelja. Smatra da preuzimanje obveze funkcionalne integracije ne predstavlja izvanredan rizik, nego dio ugovorene obveze, a da žalitelj nije dokazao da postoji blaže sredstvo kojim bi se postigla ista funkcionalnost, niti je dokazao da zahtjev prelazi ono što je potrebno za ostvarenje cilja.

Upućivanje žalitelja na Smjernice državnog ureda za razvoj digitalnog društva (verzija iz ožujka 2024.) nije u vezi s ovim postupkom javne nabave jer žalitelj niti ne tvrdi da bi tehnički zahtjev koji je propisan u ovom postupku javne nabave mogao ispuniti samo jedan dobavljač, zaključno ističe naručitelj.

Žalitelj u dodatnom očitovanju navodi kako ne smatra da bi naručitelj trebao javno objaviti cjelokupnu implementacijsku dokumentaciju centralnog sustava, osobito API specifikacije ili druge karakteristike koje predstavljaju poslovnu tajnu društva RAO d.o.o., no da naručitelj sukladno odredbama ZJN 2016 ipak ima obvezu da tehničke specifikacije predmeta nabave odredi na način koji je sukladan članku 209. toga Zakona, odnosno na jasan, potpun i nedvojbena način koji omogućuje izradu usporedivih i konkurentnih ponuda. Naime, nastavlja, i u situacijama kada integracija ovisi o sustavu treće strane, naručitelj je dužan osigurati barem minimalni tehnički okvir koji omogućuje gospodarskim subjektima razumijevanje načina integracije ili bar osigurati ponuditeljima pristup tehničkoj dokumentaciji, bez ikakvih uvjetovanja pristupa od treće strane, ako ne objavom osnovnih tehničkih specifikacija centralnog sustava, onda na neki drugi način u suradnji sa trećom osobom. Žalitelj ponavlja da ne zahtijeva objavu svih implementacijskih detalja, već osnovne tehničke karakteristike nužne za razumijevanje integracije ili bar sigurnost da će imati pristup takvim informacijama.

Na navode naručitelja da žalitelj nije naveo nijedan konkretan primjer za diskriminatorne uvjete, žalitelj navodi kako u prilogu dostavlja dopis koji je uputio

jednom drugom naručitelju u drugome postupku javne nabave parkirnih automata istovjetnom ovome, iz kojega je vidljivo na koji način bi i u ovome postupku ponuditelji mogli biti dovedeni u nepovoljniji položaj u izvršavanju predmeta nabave.

Vezano za jamstvo, žalitelj dodatno ističe kako problem u konkretnom slučaju ne proizlazi iz samog instituta jamstva, već iz činjenice da izvršenje ugovorne obveze u bitnom dijelu ne ovisi isključivo o ponuditelju, već i o trećoj strani - vlasniku i upravitelju informacijskog sustava RAO ParkIS. Skreće pozornost da iz navoda naručitelja proizlazi da se konkretna tehnička dokumentacija i integracijski uvjeti dostavljaju odabranom ponuditelju, odnosno tek u fazi izvršenja ugovora. Takav pristup dovodi do situacije u kojoj: ponuditelji u fazi nadmetanja nemaju pristup ključnim tehničkim informacijama potrebnim za izradu ponude, dok istovremeno preuzimaju punu ugovornu odgovornost za izvršenje koje ovisi o naknadnoj suradnji treće strane. Time se stvara objektivan i nepredvidiv rizik za ponuditelje, budući da mogućnost uspješne integracije ovisi o dostupnosti tehničkih sučelja, dokumentacije i suradnje treće osobe koja nije sudionik postupka javne nabave. Žalitelj zaključno naglašava da ne osporava potrebu integracije i dvosmjerne komunikacije s postojećim sustavom, već ističe da je naručitelj bio dužan osigurati minimalni tehnički okvir i jednaku dostupnost informacija svim ponuditeljima, kako bi mogli realno procijeniti opseg posla, tehničke zahtjeve i povezane rizike te sukladno tome izraditi usporedive i konkurentne ponude.

Kao dokaz žalitelj uz očitovanje prilaže dopis Odgovor društva IPC d.o.o.

Uvidom u priloženi dokaz utvrđeno je kako se radi o dopisu koji je 17.3.2026. žalitelj uputio društvu Pula parking d.o.o. Pula, u kojemu žalitelj navodi: "Testiranje traženih funkcija se, što se nas tiče, može obaviti odmah nakon dostave uređaja, koje može biti krajem ovog tjedna, međutim to ovisi i o RAO d.o.o., koji bi trebao postaviti testnu okolinu. Poslana nam je ponuda od strane RAO d.o.o. za testnu okolinu. Od nas se očekivala u natječaju mogućnost integracije, a nismo računali na nepredviđene troškove i tretman koji nas stavlja u nepovoljan položaj (guranje izuzetno nepovoljnog NDA-a od strane RAO d.o.o. kojeg i dalje ne žele izmijeniti, te su sada ipak pristali na testiranje, sa time da kasnije u produkciji nemaju odgovornosti za funkcioniranje komunikacije). Radi se o situaciji u kojoj je ispunjenje ugovorne obveze uvjetovano postupanjem treće osobe koja djeluje u okviru poslovnog sustava naručitelja te smatramo da nije prihvatljivo da kao ponuditelj budemo dovedeni u položaj u kojem mu je izvršenje ugovora (u cijelosti) uvjetovano preuzimanjem nerazmjernih ugovornih obveza prema subjektu koji nije ugovorna strana u predmetnom postupku javne nabave, kao i nerazmjernih financijskih izdataka koji nisu dio predmeta ove nabave.

Konačan prijedlog rješenja od strane RAO d.o.o. jeste stara verzija protokola (ona koju smo dosad koristili u Opatiji) te se odriču odgovornosti - ne odgovaraju za greške koje mogu nastati u komunikaciji PA - RAO sustav, ne jamče dostupnost API-a, ne preuzimaju odgovornost za slučaj proboja, odnosno gubitka podataka nastalog radi nesigurne VPN veze, te izričito zabranjuju korištenje bilo kakvog pristupa sustavu osim s fizičkog PA (znači zatvara mogućnost pripajanja bilo kojeg drugog potencijalnog kanala plaćanja u vlasništvu IPC d.o.o.). Napominjemo pritom da se RAO d.o.o. nije izjasnilo što nakon testiranja sustava, hoće li biti i dalje možda za produkciju još nekih nepredviđenih izdataka. Skrećemo pozornost na činjenicu da sukladno članku 4. ZJN 2016 postupci javne nabave moraju biti provedeni uz poštivanje načela jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, transparentnosti i razmjernosti. U situaciji u kojoj pristup sustavu nužnom za izvršenje ugovora ovisi o diskrecijskoj odluci treće osobe te o prihvaćanju nerazmjernih ugovornih i/ili

financijskih obveza prema toj osobi, postoji ozbiljan rizik narušavanja ravnopravnog položaja ponuditelja na tržištu.

Slijedom navedenog, ljubazno Vas kao naručitelja molimo da, u okviru svojih ovlasti i poslovnih odnosa s upraviteljem sustava ParkIs, osigurate uvjete za provedbu integracije na način koji neće zahtijevati preuzimanje nerazmjernih ili štetnih ugovornih obveza za ponuditelja, kao ni financijskih izdataka, a niti sve odgovornosti za funkcioniranje rješenja. Ukoliko Vam je rješenje kako je RAO d.o.o. predložio u redu, molim da se sa Vaše strane podmiri trošak testne okoline i IPC d.o.o.-u i potpiše da isto nema punu odgovornost za tu integraciju, jer bi na ovaj način sva odgovornost bila na IPC-u (iako su dvije strane uključene). Moram naglasiti i da se uzme u obzir da rok isporuke RAO d.o.o. nije još uvijek definiran i bit će definiran nakon zaprimanja uplate, što opet dovodi i u pitanje naš konačan rok isporuke i rok izvršenja navedenog u aneksu. Smatramo da Vi kao naručitelj, subjekt koji uvjetuje integraciju u svoj poslovni sustav, ste u mogućnosti i dužni osigurati potrebnu suradnju s upraviteljem sustava kako bi svi ponuditelji bili u ravnopravnom položaju, te kako bi izvršenje ugovora bilo objektivno moguće sukladno uvjetima natječaja. Time Vas molim da dogovorite sa RAO d.o.o. datume izvršenja i pokretanje testne okoline te u skladu sa time, ukoliko je potrebno, izmijenite aneks. U protivnom, IPC d.o.o. bio bi doveden u situaciju u kojoj eventualne poteškoće u izvršenju Ugovora u dijelu koji se odnosi na spajanje sa sustavom ParkIs, proizlaze iz okolnosti koje nisu na njegovoj strani. U očekivanju pozitivnog rješenja ovog problema, nadam se Vašem skorom odgovoru.“.

Ispitujući žalbene navode utvrđene su sljedeće činjenice.

U sklopu dokumentacije o nabavi naručitelj je objavio dokument Tehničke specifikacije koje je sastavio na način da je popisao tražene tehničke specifikacije za tri tipa automata koje nabavlja (ulični parkirni automati sa više sredstava plaćanja (kovanice, kartice) - ukupno 4 komada, ulični parkirni automati za plaćanje kovanicama - ukupno 24 komada i ulični parkirni automati za plaćanje karticama - ukupno 3 komada). Naručitelj je također propisao tehničke specifikacije vezane za programsko rješenje (licence) za ponuđene parkirne automate, programsko rješenje za prihvat i procesiranje platnih kartica (programska licenca), programsko rješenje za fiskalizaciju računa (programska licenca) te programsko rješenje za prijenos podataka sa parkirnih automata u postojeći sustav naplate i kontrole parkiranja RAO ParkIS. U vezi s potonjim naručitelj je propisao:

„Programsko rješenje za prijenos podataka sa parkirnih a isutomata u postojeći sustav naplate i kontrole parkiranja RAO ParkIS - omogućuje prosljeđivanje kupljene elektroničke parkirne karte sa parkirnih automata u sustav kontrole parkiranja ParkIS tvrtke RAO. Set podataka koji se šalje, sastoji se minimalno od sljedećih elemenata elektroničke parkirne karte: serijskog broja automata na kojem je kupljena karta; registracije vozila za koju je karta kupljena; zona u kojoj je karta kupljena, vrijeme važenja elektroničke parkirne karte (od-do). Programsko rješenje mora biti dizajnirano na način da se podatak o elektroničkoj karti dostavi u sustav kontrole u realnom vremenu, a najkasnije do polovice vremena tolerancije opažaja.“.

Dana 15.2.2026. zainteresirani gospodarski subjekt je naručitelju uputio upit sljedećeg sadržaja:

“Naručitelj u odgovoru označenom kao „P6O“, vezano uz dobronamjerni komentar odnosno upit ponuditelja koji se odnosi na potpuno nelogičan odabir i neopravdano tehničko favoriziranje nepotpune razmjene podataka s nadređenim sustavom, umjesto potpune, odnosno dvosmjerne razmjene podataka, iznosi niz

obrazloženja i tvrdnji koje nisu utemeljene na stvarnim operativnim pokazateljima, niti na tehnički i financijski opravdanim kriterijima. Napominjemo da je, prema svim relevantnim tehničkim pokazateljima, jednosmjerna komunikacija uvjerljivo inferiorna u odnosu na dvosmjernu komunikaciju, kako s aspekta pouzdanosti i točnosti prijenosa podataka, tako i u pogledu fleksibilnosti, proširivosti i dugoročne održivosti sustava.

Prenosimo u cijelosti naručiteljev odgovor:

„Naručitelj je već dao očitovanje na navedeni prijedlog, a u odnosu na dodatno obrazloženje iz upita, isto dodatno pojašnjava kako slijedi.

Naručitelj je, analizom postojećeg sustava naplate i kontrole parkiranja, načina korištenja parkirnih automata, stvarnih potreba korisnika, učestalosti pojedinih transakcija, utvrdio da u ovom trenutku ne postoji potreba za uspostavljanjem dvosmjerne komunikacije u realnom vremenu između parkirnih automata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja RAO ParkIS. Tvrdnja da rješenja koja uključuju definirani vremenski okvir prijenosa podataka ne osiguravaju potrebnu razinu pouzdanosti i točnosti nije utemeljena na stvarnim operativnim pokazateljima sustava kojim Naručitelj upravlja. Sustav kontrole parkiranja organiziran je na način da jasno definirano vrijeme tolerancije opažaja osigurava potpunu pravnu i operativnu sigurnost postupanja, bez negativnog utjecaja na korisnike.

Nadalje, funkcionalnosti koje se navode u upitu - poput nadoplate već kupljenih karata na parkirnom automatu neovisno o prodajnom kanalu, plaćanja dnevnih parkirnih karata (DPK) putem automata, prodaje povlaštenih ili stanarskih karata te implementacije dodatnih modela integrirane mobilnosti - iako tehnički izvedive, trenutno nisu dio zahtjeva naručitelja.

Predmet ove nabave jest osigurati rješenje koje zadovoljava postojeće operativne potrebe, a ne uvođenje funkcionalnosti koje prelaze okvir utvrđenih zahtjeva naručitelja u ovom trenutku.

Slijedom svega navedenog, naručitelj zadržava zahtjev iz Tehničkih specifikacija prema kojem programsko rješenje mora omogućiti pouzdan prijenos podataka o kupljenim elektroničkim parkirnim kartama u sustav kontrole i naplate parkiranja RAO ParkIS u realnom vremenu ili najkasnije do polovice vremena tolerancije opažaja, bez obveze uspostave dvosmjerne komunikacije i dodatnih funkcionalnosti predloženih u upitu.

Naručitelj pritom ostavlja mogućnost da se u nekoj od budućih faza razvoja sustava, sukladno stvarnim potrebama, financijskim mogućnostima i strateškim odlukama, razmotri proširenje funkcionalnosti i uvođenje naprednijih oblika integracije, ukoliko se za isto ukaže jasna i opravdana poslovna potreba.“

Ljubazno molimo naručitelja za dodatno pojašnjenje na temelju kojih je analiza tržišta, operativnih pokazatelja i koje tehničke dokumentacije donesena odluka prema kojoj se smatra da je ograničena, odnosno jednosmjerna razmjena podataka s nadređenim sustavom kontrole parkiranja prihvatljivija od potpune, dvosmjerne razmjene podataka.

Također molimo pojašnjenje na temelju kojih konkretnih pokazatelja Naručitelj zaključuje da prednosti dvosmjerne komunikacije nisu utemeljene na stvarnim operativnim potrebama sustava kojim upravlja. S tehničkog i arhitektonskog aspekta, teško je prihvatiti tvrdnju da jednosmjerna komunikacija može dugoročno pružiti istu razinu pouzdanosti, fleksibilnosti i proširivosti kao dvosmjerna komunikacija, osobito u kontekstu suvremenih sustava kontrole i naplate parkiranja. Razumljivo je da pojedine funkcionalnosti koje dvosmjerna komunikacija omogućuje u ovom trenutku možda nisu prioritet Naručitelju.

Međutim, postavlja se pitanje nije li s ekonomskog i strateškog aspekta opravdanije već u početnoj fazi definirati tehničke zahtjeve na način da se osigura isporuka sustava koji je spreman za budući razvoj, bez potrebe za dodatnim, često složenim i financijski zahtjevnim nadogradnjama.

Ukoliko se već sada ostavlja mogućnost proširenja funkcionalnosti u nekoj od budućih faza razvoja sustava, razumno je pretpostaviti da će takva proširenja podrazumijevati dodatne troškove razvoja, prilagodbi i potencijalnih izmjena postojeće infrastrukture, što u konačnici predstavlja veće opterećenje za Naručitelja.

Dodatno smatramo važnim istaknuti da bi, u slučaju konzultiranja krajnjih korisnika sustava - odnosno korisnika parkiranja i građana Grada Đakova - bilo razumno očekivati da bi se isti opredijelili za cjelovito, moderno i tehnološki napredno rješenje primjereno 21. stoljeću, a ne za parcijalna ili ograničena rješenja koja u startu ne omogućuju puni funkcionalni potencijal sustava.

Skrećemo pozornost i na naručiteljev komentar vezan uz izmjene dokumentacije, u kojem Naručitelj navodi da, temeljem zaprimljenih upita gospodarskih subjekata, dodatno preispituje te, prema potrebi, korigira dokumentaciju.

Slijedom navedenoga, ljubazno molimo naručitelja da u istom duhu preispita svoju odluku i u odnosu na ovaj dobronamjerni savjet, imajući u vidu dugoročnu održivost sustava, njegovu tehnološku usklađenost sa suvremenim standardima te ukupni interes krajnjih korisnika i samog naručitelja.

U tom kontekstu, još jednom upućujemo dobronamjerni apel naručitelju da, u skladu s načelima dobrog gospodarstvenika, razmotri uvođenje suvremenog, provjerenog i dugoročno održivog tehnološkog rješenja već u početnoj fazi nabave.“.

Dana 23.2.2026. naručitelj je objavio svoj odgovor, kako slijedi.

„Naručitelj prihvaća navode i argumentaciju iz upita ponuditelja. Naručitelj će izmijeniti Tehničke specifikacije na način da će zahtijevati uspostavu dvosmjerne komunikacije u realnom vremenu između parkirnih automata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja.“.

Dana 25.2.2026. naručitelj objavio izmjenu dokumenta Tehničke specifikacije, na način da je na tri mjesta (za svaki tip automata) dopunio popis tehničkih specifikacija na način da je za svaki tip automata dodao sljedeću tehničku specifikaciju: „Dvosmjerna komunikacija - između parkirnog automata i središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja naručitelja. Parkirni automat mora u realnom vremenu, putem dvosmjerne komunikacije, omogućiti razmjenjivanje podataka sa središnjim sustavom kontrole i naplate parkiranja Naručitelja čime se na automatu mora moći izvršiti kupnja i nadoplata već kupljenih satnih i dnevnih karata - kupljenih putem bilo kojeg umreženog prodajnog kanala. Parkirni automat može (nije uvjet) moći pružiti mogućnost plaćanja već izdane dnevne parkirne karte (DPK). Ponuditelj svojom ponudom i priloženim jamstvom za dobro izvršenje Ugovora jamči izvedbu navedenih zahtjeva.“.

Istom izmjenom naručitelj je tehničku specifikaciju za svaki od tri tipa automata koje nabavlja koja je glasila: „Minimalni jamstveni rok za otklanjanje nedostataka je 36 mjeseci.“ dopunio sljedećim tekstom: „Tijekom trajanja jamstva ponuditelj snosi troškove redovnih servisa i otklanjanja nedostataka koji su obuhvaćeni jamstvom. Jamstveni rok započinje nakon uspješne primopredaje i potvrde da sustav radi sukladno traženim tehničkim specifikacijama.“.

Istom izmjenom naručitelj je tehničke specifikacije vezane za programsko rješenje za prijenos podataka sa parkirnih automata u postojeći sustav naplate i kontrole parkiranja RAO ParkIS dopunio sa sljedećim tekstom:

„Prije potpisivanja zapisnika o primopredaji ponuditelj će provesti funkcionalno testiranje - provjeru razmjene podataka s postojećim nadređenim sustavom. Jamstveni rok započinje nakon uspješne primopredaje i potvrde da sustav radi sukladno traženim tehničkim specifikacijama.“

Za ocjenu osnovanosti žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 4. stavka 1. i 2., članka 200. stavka 1. i 2., 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 propisao funkcionalan zahtjev vezan za dvosmjernu komunikaciju između parkirnih aparata i središnjeg informacijskog sustava, da ne smije javno objaviti strukturu API sučelja, komunikacijskih protokola ili sigurnosnih mehanizam jer bi se time izložio opasnosti od zahtjeva za naknadu štete od strane društva RAO d.o.o. koji ima intelektualno vlasništvo nad informacijskim sustavom ParkIS s kojim se parkirni automati moraju integrirati, da različita tehnička rješenja ne moraju značiti i neusporedivost ponude jer je jedino važno i lako provjerljivo je li ponuđeno rješenje omogućava *real-time* dvosmjernu komunikaciju ili ne omogućuje, Državna komisija napominje da naručitelj ima obavezu izraditi dokumentacija o nabavi na način da omogući izračun cijena bez preuzimanja neuobičajenih rizika i poduzimanja opsežnih predradnji ponuditelja, čime se argument naručitelj da nije ovlašten javno objaviti niti osnovne tehničke specifikacije jer predstavljaju vlasništvo trećeg gospodarskog subjekta ne oslobađa obveze da dokumentacija mora biti jasna, precizna i razumljiva te izrađena na način da se omogući podnošenje usporedivih ponuda.

Prema ocjeni Državne komisije, naručitelj je u konkretnom slučaju bio dužan zainteresiranim gospodarskim subjektima staviti na raspolaganje barem osnovne informacije o sustavu na koje se ponuđeno rješenje treba integrirati (povezati) i s njima imati sigurnu razmjenu podataka, u najmanju ruku pružiti podatke vezane za kompatibilnost i usklađenost ponuđenog rješenja s informacijskim sustavom koji naručitelj koristi (informacijski sustav RAO ParkIS), kao osnovnih tehničkih parametara nužnih za razumijevanje i realizaciju tražene integracije, a koji podaci ovdje nisu definirani. Žalitelj je u spis predmeta dostavio dokaz kojim je predočio

Državnoj komisiji na kakve je rizike (financijske i organizacijske) naišao u drugome postupku nabave istoga predmeta nabave u kojemu je preuzeo ugovornu obvezu integrirati parkirne automate s centralnim sustavom RAO ParkIS, što nije dokaz da će do takvih rizika doći i u predmetnom postupku nabave, no daje neke konkretne indicije da bi do toga moglo doći zbog nedostatka minimalnog opisnog tehničkog okvira zahtjeva za dvosmjernom komunikacijom, pri čemu se naručitelj ne smije dovesti u situaciju da uspješnu realizaciju ugovora o javnoj nabavi učini ovisnom o trećem gospodarskom subjektu.

Sukladno ZJN 2016 svi uvjeti i zahtjevi koje naručitelj postavlja moraju jasno i nedvojbeno 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 apsolutno su nepoznati, a što prema ocjeni Državne komisije predmetne stavke Tehničke specifikacije čini protivnom odredbi članka 200. stavka 2. ZJN 2016. Slijedom svega navedenog, žalbeni navod žalitelja ocijenjen je osnovanim.

Žalitelj dalje navodi da naručitelj u dokumentaciji o nabavi i tehničkoj specifikaciji nije stavio na raspolaganje ponuditeljima tehničku specifikaciju komunikacijskog protokola središnjeg sustava kontrole i naplate parkiranja RAO ParkIS sustava, a što je u odgovorima na zahtjeve za dodatnim informacijama, objašnjenjima i izmjenama obrazložio navodima trgovačkog društva RAO d.o.o. kako je tehnička dokumentacija, uključujući API i komunikacijske protokole sustava RAO ParkIS, zaštićeno intelektualno vlasništvo toga društva te se kao takva ne može javno objavljivati niti distribuirati trećim stranama bez prethodno sklopljenog ugovora o povjerljivosti (NDA) i jasno definiranih licenčnih odnosa, iako nigdje u dokumentaciji o nabavi - kao uvjet prava uvida u tehničku specifikaciju komunikacijskog protokola ParkIS sustava - nije navedeno sklapanje ugovora sa trgovačkim društvom RAO d.o.o. Dodatno žalitelj smatra da bi naručitelj, kada bi njegovi navodi bili pravno osnovani, prijedlog NDA-a svakako trebao objaviti kao prilog dokumentaciji o nabavi u predmetnom postupku. Žalitelj smatra da zahtijevanje potpisivanja NDA-a s trećom stranom u fazi pripreme ponude u konkretnom postupku, bez objavljenog i jedinstvenog NDA-a za sve potencijalne ponuditelje, predstavlja neprihvatljivu prepreku za zakonitost postupka javne nabave.

Žalitelj ističe da je, iako ne u ovome konkretnom postupku javne nabave, u komunikaciji s društvom RAO d.o.o. zaprimio prijedlog NDA ugovora koji bi ga doveo u nepovoljan pravni i poslovni položaj. Iako navedeni NDA koji je žalitelj zaprimio od RAO d.o.o. nije vezan uz ovaj konkretan postupak javne nabave, ista praksa jasno pokazuje da bi, u slučaju primjene istog modela i u ovom postupku, pristup tehničkoj dokumentaciji i integraciji ovisio isključivo o diskrecijskoj odluci treće strane, što potvrđuje da naručitelj ne može jamčiti jednake uvjete svim ponuditeljima.

Model prema kojem svaki ponuditelj mora pojedinačno ugovarati NDA s RAO d.o.o. i dogovarati licenčne i tehničke uvjete, omogućuje trećoj strani da različitim ponuditeljima nudi različite uvjete, što je suprotno temeljnim načelima javne nabave. Naručitelj u takvom modelu ne može jamčiti jednak tretman svih gospodarskih subjekata. Dodatno, žalitelj ističe da dio potencijalnih ponuditelja može biti izravna konkurencija proizvođaču centralnog sustava. U takvim okolnostima uvjetovanje pristupa tehničkim preduvjetima integracije (dokumentacija/sandbox/ključevi) potpisivanjem NDA sa proizvođačem centralnog sustava koji je *de facto* konkurent potencijalnih ponuditelja, dovodi do nejednakog položaja ponuditelja, kršenja načela

zabrane diskriminacije te do narušavanja tržišnog natjecanja, osobito iz razloga što uvjeti postupka nisu standardizirani i jednako dostupni svim sudionicima.

Naručitelj u odgovoru na žalbu navodi da žalbeni nije pravodoban. Naručitelj ističe da 25.2.2026. u EOJN RH nije objavljena izmjena tehničkih specifikacija koja bi se u bilo kojem dijelu odnosila na obvezu sklapanja NDA-a s trećim stranom. Naručitelj ističe kako je još 13.2.2026. odgovarajući na upit gospodarskih subjekata putem EOJN RH odgovorio kako se svi zainteresirani gospodarski subjekti koji imaju potrebu za integracijom sa sustavom RAO ParkIS mogu izravno obratiti društvu RAO d.o.o., nakon čega im se, po potpisu NDA-a i uređenju odgovarajućih ugovornih i licenčnih uvjeta, može staviti na raspolaganje potrebna tehnička dokumentacija u opsegu relevantnom za predmetnu integraciju.

Opreza radi, naručitelj ističe kako nije osnovan žalbeni navod da u dokumentaciji o nabavi nije nigdje navedeno da će kao uvjet uvida u tehničku dokumentaciju sustava RAO ParkIS biti potrebno s društvom RAO d.o.o. sklopiti ugovor o povjerljivosti (NDA). Naime, odgovori na upite gospodarskih subjekata se imaju smatrati sadržajem i dijelom dokumentacije o nabavi. Davanjem odgovora na upit gospodarskim subjektima je dana jasna uputa na koji način mogu doći do tehničke specifikacije sustava kontrola RAO ParkIS s kojim se programsko rješenje koje se nabavlja u ovom postupku mora povezati. Programsko rješenje sustava RAO ParkIS je intelektualno vlasništvo društva RAO d.o.o., a što je izričito navedeno i u Smjernicama državnog ureda za razvoj digitalnog društva (verzija iz ožujka 2024.). Javnom objavom nečijeg intelektualnog vlasništva bi bilo povrijeđeno pravo vlasnika te bi time bilo omogućeno konkretnima na tržištu neograničeno doći do povjerljivih informacija koje bi mogli iskoristiti u svoju korist, a na štetu vlasnika prava. Dakle, naručitelj je, naglašava, upoznao gospodarske subjekte s obvezom sklapanja NDA-a s društvom RAO d.o.o. s jedinim i isključivim ciljem zaštite intelektualnog vlasništva i sigurnosti sustava, kao i sprječavanje neovlaštenih ili tehnički neusklađenih integracija na tržištu. Naručitelj je stava da je potpuno transparentno dao svim gospodarskim subjektima upute i smjernice kako mogu doći do potrebnih tehničkih specifikacija sustava kontrole, u slučaju da smatraju da su im isti potrebni već za predaju ponuda, odnosno i prije sklapanja konkretnog ugovora o javnoj nabavi.

Navodi žalitelja da je od društva RAO d.o.o. već ranije za neki drugi postupak javne nabave dobio prijedlog NDA-a te da bi ga takav ugovor doveo u nepovoljan pravni i poslovni položaj nisu dokazani niti se s tim navodima mogu u bilo kojoj mjeri utvrditi činjenice koje su odlučne za donošenje odluke o žalbi u ovoj pravnoj stvari. Vezano za navod žalitelja oko snošenja troškova licence naručitelj ističe kako je potencijalnim ponuditeljima čiji je predmet poslovanja usko povezan uz predmet ove nabave trošak predmetne licence lako izračunati te ga na taj način ukalkulirati u svoju ponudbenu cijenu. Drugim riječima, ponuditeljima je jasno koji trošak će morati snositi pa nema govora o preuzimanju financijskog rizika.

Ispitujući žalbeni navod utvrđene su sljedeće činjenice.

Uvidom u EOJN RH utvrđeno je da je 9.2.2026. zainteresirani gospodarski subjekt naručitelju uputio upis sljedećeg sadržaja:

„Molimo Naručitelja da javno objavi službeni API ili tehničku specifikaciju komunikacijskog protokola RAO ParkIS sustava, budući da je to jedini način da svi gospodarski subjekti imaju jednak pristup tehničkim podacima potrebnima za pripremu ponude. Bez javno dostupnog API-ja, uvjet dokazivanja postojeće funkcionalne integracije ovisi o volji treće strane (RAO d.o.o.), što može rezultirati

nejednakim tretmanom ponuditelja i ograničavanjem tržišnog natjecanja. Javnom objavom API-ja Naručitelj bi osigurao transparentnost, uklonio mogućnost neizravnog pogodovanja pojedinim ponuditeljima te omogućio stvarno jednaku startnu poziciju svim sudionicima postupka. Objavom službenog API-ja svi potencijalni ponuditelji imali bi mogućnost pravodobno pripremiti potrebnu integraciju i realno procijeniti rokove isporuke, čime se osigurava ravnopravno tržišno natjecanje i sprječava pogodovanje ponuditeljima koji već raspoložu pristupom RAO ParkIS sustavu.“.

Naručitelj je 13.2.2026. objavio svoj odgovor kako slijedi:

„Naručitelj je, radi provjere navoda, zatražio očitovanje društva RAO d.o.o. kao vlasnika i proizvođača informacijskog sustava RAO ParkIS.

U nastavku donosimo očitovanje RAO d.o.o. u cijelosti:

„Zahvaljujemo na Vašem upitu i ukazanom interesu za integraciju s informacijskim sustavom RAO ParkIS. Ovim putem Vas obavještavamo da je tehnička dokumentacija, uključujući API i komunikacijske protokole sustava RAO ParkIS, zaštićeno intelektualno vlasništvo društva RAO d.o.o. te se kao takva ne može javno objavljivati niti distribuirati trećim stranama bez prethodno sklopljenog ugovora o povjerljivosti (NDA) i jasno definiranih licenčnih odnosa. Svi zainteresirani gospodarski subjekti koji imaju potrebu za integracijom sa sustavom RAO ParkIS mogu se izravno obratiti društvu RAO d.o.o., nakon čega im se, po potpisu NDA-a i uređenju odgovarajućih ugovornih i licenčnih uvjeta, može staviti na raspolaganje potrebna tehnička dokumentacija u opsegu relevantnom za predmetnu integraciju. Dodatno napominjemo kako se tehnička specifikacija i API sustava RAO ParkIS kontinuirano nadograđuju i razvijaju. Slijedom toga, čak i dostava trenutačno važeće verzije dokumentacije ne može jamčiti njezinu nepromjenjivost u trenutku buduće implementacije, što je dodatni razlog zbog kojeg se integracije provode u izravnoj suradnji s proizvođačem sustava. Naglašavamo kako društvo RAO d.o.o. ne isporučuje parkirnu opremu niti sudjeluje u postupcima nabave iste, čime ne postoji nikakav sukob interesa, niti namjera pogodovanja ili ograničavanja tržišnog natjecanja. Jedini cilj ovakvog pristupa jest zaštita vlastitog intelektualnog vlasništva, sigurnosti sustava te krajnjeg korisnika, kao i sprječavanje neovlaštenih ili tehnički neusklađenih integracija na tržištu. Stojimo na raspolaganju za sva dodatna pojašnjenja te za izravnu komunikaciju sa zainteresiranim gospodarskim subjektima u svrhu pravodobne i korektne pripreme njihovih ponuda.“

Slijedom navedenog, Naručitelj u ovom trenutku ne može objaviti tehničku dokumentaciju ili API sustava RAO ParkIS.“.

Za ocjenu žalbenog navoda mjerodavno pravo čine odredbe članka 406., članka 399. stavka 3. te članka 403. ZJN 2016.

Ispitujući navod utvrđeno je da je 13.2.2026. naručitelj uputio ponuditelje da će morati sklopiti NDA ugovor (Non-Disclosure Agreement) ili ugovor o povjerljivosti s društvom RAO d.o.o. kroz institut pitanja zainteresiranih gospodarskih subjekata i odgovora naručitelja u fazi dokumentacije o nabavi, a ne kroz institut izmjene dokumentacije o nabavi. Slijedom te činjenice, ocjenjeno je da ovaj žalbeni navod nije izjavljen sukladno članku 406. ZJN 2016. Naime, odredbom članka 406. stavka 1. točke 1. ZJN 2016 propisano je da se žalba u otvorenom postupku javne nabave, kakav je i predmetni postupak, izjavljuje u roku deset dana od dana otvaranja ponuda u odnosu na propuštanje naručitelja da valjano odgovori na pravodobno dostavljen zahtjev dodatne informacije, objašnjenja ili izmjene dokumentacije o nabavi te na postupak otvaranja ponuda.

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, nije utvrđeno postojanje osobito bitnih povreda.

U skladu s prethodno navedenim, na temelju odredbe članka 425. stavka 1. točke 4. ZJN 2016 odlučeno je kao u točki 1. izreke ovog rješenja. Naručitelj će u nastavku postupka postupiti sukladno članku 419. stavku 4. ZJN 2016.

Žalitelj je postavio zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka u ukupnom iznosu od 1.625,00 eura, koji iznos se odnosi na trošak uplaćen naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 1.500,00 eura te trošak sastav žalbe po opunomoćeniku u iznosu od 125,00 eura.

Za ocjenu osnovanosti predmetnog zahtjeva mjerodavno pravo čine odredbe članka 430.a te članka 431. stavka 2. i 3. ZJN 2016.

Budući da je žalitelj u žalbenom zahtjevu tražio poništenje odredbi izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćene nezakonitošću, a Državna komisija je točkom 1. izreke ovoga rješenja poništila odredbe izmjene dokumentacije o nabavi zahvaćene nezakonitošću, žalba je osnovana. Budući da je žalba žalitelja osnovana, osnovan je i žaliteljev zahtjev za naknadu opravdanih troškova žalbenog postupka u iznosu od 1.500,00 eura, koji opravdani trošak se sastoji od uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka te troška sastava žalbe po odvjetniku u iznosu od 125,00 eura, sukladno Tbr. 22. stavak 1., alineja 1., Tbr. 46. i Tbr. 54. Tarife o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (Narodne novine, broj 138/23). Slijedom navedenog, odlučeno je kao u točki 2. izreke ovog rješenja.

#### **UPUTA O PRAVNOM LIJEKU**

Protiv ovoga rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred Visokim upravnim sudom RH 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 Visokom upravnom sudu RH neposredno u pisanom obliku, usmeno na zapisnik ili se šalje poštom, odnosno dostavlja u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava.

**ZAMJENIK PREDsjednice**

**Zvonimir Jukić**

