BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI
Filijala/Podružnica Mostar

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
Филијала Мостар

Broj: JN2-03-07-1-510-8/26
Mostar, 09.04.2026. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, Podružnica Mostar, u Ad hoc Vijeću IVa sastavljenom od članova: Mirjane Antunović, kao predsjednika vijeća, Amara Hadžiomerovića i Samira Šehovića, kao članova vijeća, rješavajući po žalbi potencijalnog ponuđača ECOPLAN d.o.o. Mostar broj II-2294/26 od 16.03.2026. godine, izjavljenoj na Tendersku dokumentaciju, Ugovornog organa JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo, u Otvorenom postupku javne nabavke: *„Formiranje GIS Baze podataka kompleksa Aerodroma sa monitoring programom (II faza)"*, na osnovu člana 93. stav (8), 104. i člana 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj: 39/14, 59/22, 50/24), na sjednici održanoj 09.04.2026 godine, donosi

R J E Š E N J E

1. ***Usvaja se žalba*** potencijalnog ponuđača ECOPLAN d.o.o. Mostar broj II-2294/26 od 16.03.2026. godine, izjavljenoj na Tendersku dokumentaciju, Ugovornog organa JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo, u Otvorenom postupku javne nabavke: *„Formiranje GIS Baze podataka kompleksa Aerodroma sa monitoring programom (II faza)"*, kao ***osnovana i poništava se:***
   - Tendersku dokumentacija zajedno sa Obavještenje o nabavci broj 246-1-2-149-3-59/26 od 11.3.2026. godine, kao isvi akti proistekli iz predmetne nabavke.
2. O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovo tijelo će donijeti posebno rješenje.

O b r a z l o ž e n j e

JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo (u daljem tekstu: Ugovorni organ), je pokrenuo Otvoreni postupak za predmet nabavke: *„Formiranje GIS Baze podataka kompleksa Aerodroma sa monitoring programom (II faza)"*, za koju je Obavještenje o nabavci broj 246-1-2-149-3-59/26
od 11.3.2026. godine, objavljeno na Portalu javnih nabavki. Žalitelj je izjavio žalbu ugovornom organu na Tendersku dokumentaciju koja je kod ovog organa zaprimljena dana 30.03.2026. godine.

Žalitelj u žalbi navodi:

Sukladno članku 99. i 101. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH, br. 39/14 i 52/22 i 50/24), Zalitelj Ecoplan upućuje žalbu na tendersku dokumentaciju za ugovore o javnoj nabavci usluga putem otvorenog postupka: Formiranje GIS Baze podataka kompleksa Aerodroma sa monitoring programom (II FAZA), objavljenu od ugovornog tijela JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o., broj nabave 492.
Pregledom tenderske dokumentacije. Žalitelj je utvrdio niz nepravilnosti na koje izjavljuje ovu žalbu.
U obavijesti o javnoj nabavi kao glavni predmet nabave naveden je JRJN kod 51216000-9 - Usluge instaliranja geološke opreme.
Međutim, pregledom tenderske dokumentacije jasno proizlazi da predmet nabave nije instalacija geološke opreme, već razvoj i nadogradnja informacijskog sustava i GIS baze podataka kompleksa aerodroma.
Predmet nabave definiran je kao:

- projektiranje i razvoj sustava
- migracija i integracija podataka
- nadogradnja GIS sustava
- isporuka softvera MapInfo Pro
- edukacija korisnika
- održavanje sustav a

Navedene aktivnosti predstavljaju usluge razvoja informacijskog sustava i GIS rješenja, a nikako usluge instaliranja geološke opreme.
Korištenje navedenog JRJN koda stoga nije u skladu sa stvarnim predmetom nabave, čime je predmet nabave pogrešno klasificiran.
Pogrešna klasifikacija predmeta nabave ima izravne posljedice na tržišno natjecanje jer:

- *gospodarski subjekti koji prate javne nabave putem JRJN klasifikacije neće biti obaviješteni o ovom postupku.*
- *potencijalni ponuditelji koji pružaju usluge razvoja GIS i informacijskih sustava neće prepoznati predmetni postupak kao relevantan za njihovu djelatnost.*
- *postupak javne nabave postaje netransparentan te se neopravdano sužava krug potencijalnih ponuditelja.*

Na taj način povrijeđen je članak 53. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da predmet nabave mora biti jasno, precizno i nedvosmisleno definiran, kako bi svi zainteresirani gospodarski subjekti mogli ravnopravno sudjelovati u postupku.
Također, pogrešnim određivanjem JRJN koda narušavaju se temeljna načela javnih nabava propisana Zakonom o javnim nabavama BiH. a osobito načela:

- transparentnosti.
- jednakog tretmana ponuditelja.
- osiguravanja učinkovite tržišne konkurencije.

S obzirom na navedeno, žalitelj smatra da je postupak javne nabave pokrenut uz pogrešnu klasifikaciju predmeta nabave, čime je počinjena povreda odredbi Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, koja može imati značajan utjecaj na zakonitost i transparentnost predmetnog postupka.

Žalbeni navod 2. - Diskriminatoran zahtjev za MapInfo softver

Pregledom tenderske dokumentacije žalitelj je utvrdio da je u projektnom zadatku i obrascu za cijenu ponude predviđena isporuka i implementacija softvera MapInfo Pro kao sastavnog dijela rješenja.

Na taj način ugovorno tijelo u tehničkim specifikacijama upućuje na konkretan komercijalni softverski proizvod određenog proizvođača, bež jasnog obrazloženja zastoje upravo taj softver nužan za realizaciju predmeta nabave.

Uvođenjem obveznog zahtjeva za korištenje navedenog softvera ugovorno tijelo u praksi:

- ograničava sudjelovanje gospodarskih subjekata koji razvijaju i implementiraju druga GIS rješenja.
- neopravdano sužav a tržišno natjecanje.
- stavlja u povoljniji položaj ograničen broj gospodarskih subjekata koji imaju pristup distribuciji i implementaciji navedenog softvera.

Pri tome treba naglasiti da se funkcionalnosti opisane u projektnom zadatku mogu realizirati putem brojnih drugih GIS platformi i tehnologija, uključujući:

- druge komercijalne GIS platforme.
- open-source GIS sustave.
- web-GIS rješenja temeljena na otvorenim standardima.

Prema odredbama članka 54. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određeni proizvod, proizvođača, robnu marku ili tip. osim u iznimnim slučajevima kada se predmet nabave ne može dovoljno precizno opisati na drugi način. pri čemu se obvezno mora koristiti formulacija ..ili ekvivalent".

U predmetnoj tenderskoj dokumentaciji takva formulacija nije jasno i nedvosmisleno predviđena, niti je obrazloženo zašto bi implementacija sustava bila moguća isključivo korištenjem softvera MapInfo Pro.

Na taj način tehničke specifikacije su definirane na način koji ograničava tržišno natjecanje i diskriminira potencijalne ponuditelje. čime se krše temeljna načela javnih nabava, a osobito načela:

- osiguravanja učinkovite konkurencije,
- jednakog tretmana ponuditelja. " transparentnosti postupka.

Slijedom navedenog, žalitelj smatra da su tehničke specifikacije u ovom dijelu suprotne odredbama članka 54. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, te da predstavljaju diskriminatoran uvjet koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje.

Žalbeni navod 3. - Pogrešno definiran predmet nabave (Facility Management sustav, a ne GIS sustav)

Pregledom projektnog zadatka i tehničkih specifikacija iz tenderske dokumentacije proizlazi da se značajan dio traženih funkcionalnosti odnosi na evidenciju i upravljanje elementima infrastrukture unutar objekata aerodroma.

Naime, u projektnom zadatku predviđena je evidencija i upravljanje:

- građevinskim elementima objekata
- prostorijama i njihovom namjenom
- tehničkim i sigurnosnim sustavima
- elektro i IT infrastrukturom

- opremom
- sustavima grijanja i hlađenja
- instalacijama i tehničkim uređajima.

Navedeni skup funkcionalnosti predstavlja tipične funkcionalnosti sustava za upravljanje objektima i infrastrukturom (Facility Management sustavi), odnosno sustava koji se u praksi razvijaju u okviru BIM i CAFM/IWMS (Computer-Aided Facility Management/ Integrated Workplace Management System) platformi.
Takvi sustavi služe za upravljanje prostorijama, opremom, instalacijama i tehničkim sustavima unutar objekata, te za planiranje i praćenje održavanja infrastrukture.
S druge strane, geografski informacijski sustavi (GIS) primarno su namijenjeni upravljanju prostornim podacima na razini teritorija, mrežne infrastrukture i geografske analize prostora, a ne upravljanju unutarnjim elementima objekata, instalacijama i opremom. Iz sadržaja projektnog zadatka jasno proizlazi daje stvarni cilj sustava upravljanje objektima, prostorijama, instalacijama i opremom aerodroma, što po svojoj prirodi predstavlja facility w management sustav, a ne GIS sustav.
Za upravljanje objektima i infrastrukturom u praksi se koriste specijalizirani softverski sustavi namijenjeni za tu svrhu, kao što su primjerice Autodesk Tandem. Archibus i drugi CAFM/IWMS sustavi.
S druge strane, nabava GIS softvera za funkciju upravljanja objektima predstavlja neprimjeren i tehnički neprikladan pristup rješavanju predmetne problematike, budući da GIS sustavi nisu namijenjeni upravljanju građevinskim elementima objekata, instalacijama, opremom i sustavima održavanja.
Slijedom navedenog proizlazi da je predmet nabave u tenderskoj dokumentaciji pogrešno definiran, jer se pod nazivom GIS sustava zapravo nabavlja sustav za upravljanje objektima i infrastrukturom.

Nadalje, članak 53. stavak (3) točke c) i d) Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine propisuje da tenderska dokumentacija mora sadržavati:
- opis roba, usluga ili radova uz navođenje oznake i naziva iz JRJN-a, te
- opis posla ili zadatka za usluge i radove, kao i tehničke specifikacije.

U konkretnom slučaju predmet nabave formalno jest opisan u tenderskoj dokumentaciji, međutim opis predmeta nabave nije usklađen sa stvarnom prirodom sustava koji se nabavlja. Naime, predmet nabave definiran je kao GIS sustav, dok iz sadržaja projektnog zadatka proizlazi da se zapravo nabavlja sustav za upravljanje objektima, instalacijama i tehničkom infrastrukturom aerodroma, što po svojoj prirodi predstavlja facility management sustav, a ne GIS sustav.
Slijedom navedenog proizlazi da predmet nabave, iako formalno opisan, nije pravilno određen u odnosu na stvarnu funkciju sustava koji se nabavlja, čime se ne osigurava priprema ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi kako to zahtijeva članak 53. stavak (1) Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.

Žalbeni navod 4. - Nedopušteno objedinjavanje različitih predmeta nabave

Pregledom tenderske dokumentacije proizlazi daje ugovorno tijelo u okviru jednog postupka javne nabave objedinilo dva potpuno različita predmeta nabave koji po svojoj prirodi, tehničkim zahtjevima i tržišnoj strukturi predstavljaju dvije odvojene vrste usluga. Naime, iz sadržaja tenderske dokumentacije proizlazi da predmet nabave obuhvaća: nadogradnju i održavanje postojećeg GIS softvera, uključujući implementaciju novih funkcionalnosti u postojeći sustav, iako se kroz projektni zadatak od ponuditelja traži implementacija funkcionalnosti koje nisu namijenjene GIS sustavima, već sustavima za upravljanje građevinskim objektima i tehničkom infrastrukturom

Nadogradnja postojećeg softverskog sustava predstavlja specifičnu vrstu usluge koja je u pravilu vezana uz izvornog isporučitelja softvera ili gospodarske subjekte koji su specijalizirani za održavanje i razvoj predmetnog softvera. — S druge strane, razvoj sustava za upravljanje objektima i infrastrukturom aerodroma predstavlja potpuno drugačiji projekt razvoja informacijskog sustava, koji po svojoj prirodi pripada području BIM/CAFM/IWMS platformi i sustava za upravljanje imovinom (asset management). Takav sustav razvijaju i implementiraju gospodarski subjekti specijalizirani za razvoj facility management i BIM platformi, što predstavlja drukčije tržište, drukčiju tehnologiju i drukčiji skup kompetencija u odnosu na održavanje postojećeg GIS softvera.

Objedinjavanjem ove dvije vrste usluga u jedan predmet nabave ugovorno tijelo u praksi:

- neopravdano ograničava tržišno natjecanje.
- onemogućuje sudjelovanje gospodarskih subjekata koji su specijalizirani samo za jednu od navedenih vrsta usluga.
- stvara umjetnu tržišnu barijeru za potencijalne ponuditelje.

Takav pristup je suprotan temeljnim načelima javnih nabava, osobito načelu osiguravanja učinkovite konkurencije i jednakog tretmana ponuditelja. jer se kroz jedan postupak nabave kombiniraju dva tehnički i tržišno različita predmeta nabave.

U praksi javnih nabava ovakvi projekti se provode kao odvojeni postupci javne nabave ili najmanje kao odvojeni lotovi. kako bi se omogućilo sudjelovanje širem krugu gospodarskih subjekata specijaliziranih za pojedina područja.

Slijedom navedenog žalitelj smatra da je ugovorno tijelo u predmetnom postupku neopravdano spojilo dvije različite javne nabave u jednu, čime je dodatno ograničena tržišna konkurencija te povrijeđena načela transparentnosti i jednakog tretmana ponuditelja propisana Zakonom o javnim nabavama Bosne i Hercegovine.

Zbog svega navedenog, žalitelj smatra da tenderska dokumentacija nije pripremljena u skladu sa Zakonom o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (SI. glasnik Bili. br. 39/14 i 52/22 i 50/24) te da je u njoj niz nepravilnosti koje narušavaju načela transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača i proporcionalnosti u postupku javne nabavke.

Ukoliko Ugovorno tijelo ne usvoji ovu žalbu kao osnovanu, tražimo da se žalba proslijedi nadležnom Uredu za razmatranje žalbi, te predlažemo da Ured za razmatranje žalbi usvoji ovu žalbu te naloži Ugovornom tijelu poništenje postupka ili usuglašavanje tenderske dokumentacije sa pozitivnim zakonskim propisima, a sve u skladu sa stavovima drugostupanjskog tijela.

U slučaju odlučivanja po ovoj žalbi pred Uredom za razmatranje žalbi i osnovane žalbe zahtijevamo da nam se izvrši povrat uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka.

Ugovorni organ u svom izjašnjenju navodi:

Na osnovu člana 100. stav (6) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH", br. 39/14, 52/22 i 50/24) - u daljem tekstu: ZJN, J.P. Međunarodni aerodrom "SARAJEVO" d.o.o. Sarajevo (u daljem tekstu: Ugovorni organ) postupajući po žalbi žalitelja ECOPLAN d.o.o. Mostar, zastupanog po Puljić Marku, direktoru (u daljem tekstu: Žalilac), izjavljenoj na Tendersku dokumentaciju u postupku javne nabavke usluga: „Formiranje GIS baze podataka kompleksa aerodroma sa monitoring programom (II faza)" (Obavještenje o nabavci, broj: 246-1-2-149-3-59/26), ocijenilo je predmetnu žalbu u cjelini kao neosnovanu, te vam se ista prosljeđuje na razmatranje, sa izjašnjenjem na navode žalbe, kao i dokumentacijom u vezi sa postupkom protiv kojeg je izjavljena žalba.

Prethodno je utvrđeno da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštene osobe.

Obavještavamo vas da je Ugovorni organ, po prijemu žalbe, a u skladu sa članom 110. ZJN, prekinulo/odgodilo postupak javne nabavke predmetne robe, i to do donošenja odluke po žalbi od strane Ureda, o čemu je obavijestilo sve ponuđače koji su preuzeli Tendersku dokumentaciju (u daljem tekstu: TD).

U prilogu ovog akta dostavljamo vam niže navedenu dokumentaciju:

1. odluku o pokretanju postupka nabavke, broj: 05-3-25-1-472-3/26 od 23.02.2026. - fotokopija;
2. tendersku dokumentaciju za predmetni postupak nabavke - phnt sa Portala javnih nabavki;
3. obavještenje o nabavci, broj: 246-1-1-129-3-50/26 -phnt sa Portala javnih nabavki;
4. izvještaj o preuzimanju tenderske dokumentacije od strane ponuđača - phnt sa Portala javnih nabavki;
5. žalbu, sa dokazom o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka i koverte u kojoj su žalba i dokaz o uplati naknade dostavljeni - original.

Cijeneći navode iz žalbe, izvršena je provjera njihove osnovanosti, kako slijedi:

1. Stručna služba je detaljno analizirala 1. žalbeni navod kojim Žalilac tvrdi da je predmet nabavke pogrešno klasifikovan JRJN kodom 51216000-9, te da je zbog toga navodno narušena transparentnost i konkurencija. Ovakav navod je u cijelosti neosnovan, i to iz više razloga koji su već ranije potvrđeni i u praksi Ureda za razmatranje žalbi BiH. U ranijem postupku koji je vodio isti Ugovorni organ, a koji se odnosio upravo na osporavanje ispravnosti JRJN klasifikacije, URŽ je donio Rješenje broj JN2-03-07-1-2132-7/24 od 29.08.2024. godine, u kojem je izričito utvrdio da sama činjenica da je u Obavještenju označena šifra koja se formalno može tumačiti kao radovi, dok je predmet nabavke suštinski usluga, nije razlog za poništenje tendera, niti predstavlja povredu načela konkurencije, sve dok je kroz ostatak dokumentacije predmet nabavke jasan i nedvosmislen. Upravo tako je i u ovom postupku.

Uvidom u kompletnu tendersku dokumentaciju jasno je da je predmet nabavke precizno opisan i da se nedvojbeno odnosi na uslugu formiranja i nadogradnje GIS baze podataka, uključujući projektiranje, migraciju, integraciju, isporuku softverskih modula i obuku korisnika. Nijedan

element ovoga predmeta nabavke ne ostavlja prostor sumnji da se radi o bilo kakvim radovima, niti se predmet može pobrkati s instalacijom geološke opreme, kako to Žalilac netačno tvrdi. Svi relevantni subjekti koji se bave GIS razvojem i informatičkim sistemima imaju potpuno jasan uvid u prirodu usluge. Oznaka JRJN koda ne utiče, niti može utjecati na razumijevanje predmeta nabavke, jer je suština i sadržaj tenderske dokumentacije odlučujući element, što je i URŽ jasno potvrdio u navedenom rješenju iz 2024. godine.
U istom rješenju URŽ je posebno naglasio da formalna nesavršenost JRJN klasifikacije ne utiče na transparentnost postupka ako je kroz dokumentaciju nesporno određeno šta se nabavlja, te da Žalilac mora dokazati kako je propust tolike težine da utiče na zakonitost postupka i onemogućava pripremu ponude. I u ovom slučaju je situacija identična - opis predmeta je potpun, razumljiv i detaljan, a Žalilac nije pokazao niti minimalnu vjerovatnoću da je zbog oznake JRJN koda došlo do bilo kakvog smanjenja tržišnog takmičenja ili da je bilo koji subjekt bio onemogućen da učestvuje u postupku. Čak naprotiv, predmet nabavke je jasno definisan kao usluga za koju postoji razvijeno i aktivno tržište u BiH.
Također je važno naglasiti da Žalilac ni na jedan način nije pokazao da je trpio ili mogao trpjeti bilo kakvu stvarnu štetu, što je standard koji URŽ dosljedno primjenjuje, uključujući i u navedenom rješenju broj JN2-03-07-1-2132-7/24. Žalilac se ograničio na opšte tvrdnje bez ikakvog dokazivanja da oznaka JRJN koda ima ikakav utjecaj na njegov položaj u postupku. Ne postoji niti jedan dokaz, niti indicija da je ijedan subjekt bio spriječen da prepozna predmet nabavke, niti da je tržište suženo na bilo koji način.
Uzimajući u obzir sve navedeno, kao i jasnu i već formiranu praksu URŽ-a u identično postavljenim žalbenim situacijama, potpuno je očigledno da žalbeni navod broj 1. ne sadrži ništa što bi ukazalo na nepravilnost tenderske dokumentacije. Predmet nabavke je potpuno jasan i nedvosmislen, a eventualni formalni nedostatak u klasifikaciji JRJN koda ne utiče na zakonitost postupka, ne utiče na konkurenciju i ne predstavlja povredu koja bi opravdala intervenciju.
Zbog svega navedenog, 1. žalbeni navod ocjenjuje se kao NEOSNOVAN.

2. Žalbeni navod 2., kojim se tvrdi da je tenderska dokumentacija diskriminatoma zato što nominalno pominje MapInfo Pro, i dalje je neosnovan. Ova nabavka se ne odnosi na kupovinu novog, „zatvorenog" softvera, već na nadogradnju postojećeg WebGIS rješenja koje je već u produkciji i zasnovano na MS SQL Server (podatkovni sloj), GeoServeru (aplikativni sloj), web klijentu i MapInfo Pro kao administrativnom/desktop alatu. U II fazi traže se razvoj i implementacija novih funkcionalnosti (uključujući 2D/3D i „indoor" prikaze), migracija i integracija podataka, edukacije i 12 mjeseci održavanja - sve jasno opisano u Projektnom zadatku i obrascima TD. Upravo zato je MapInfo Pro naveden referentno, kako bi se obezbijedila interoperabilnost i kontinuitet rada sa već implementiranim rješenjem, a ne radi favorizovanja proizvodača.
U prilog tome stoji i činjenica da je u 2017. godini Ugovorni organ putem tendera nabavio i implementirao MapInfo Pro, uz značajnu investiciju od oko 165.000,00 KM. Sada se, dakle, ne kupuje novi softver, nego se radi UPGRADE - nadogradnja postojećeg rješenja za koje Ugovorni organ posjeduje TRAJNU licencu, uz funkcionalna proširenja. Pritom je ključno naglasiti: Ugovorni organ ni u jednom trenutku nije zabranio ekvivalentno rješenje -naprotiv, TD opštom klauzulom o ekvivalentnosti (tačka 5.8) dopušta da ponuđač ponudi drugo rješenje, pod uslovom da dokazivo obezbijedi softver istih ili boljih funkcionalnosti i punu interoperabilnost sa

postojećom arhitekturom. Takvo rješenje time kompenzira raniju investiciju, jer Ugovornom organu obezbjeđuje neumanjenu funkcionalnost i kontinuitet korištenja sistema bez troškova i rizika degradacije funkcija.
Pravno gledano, ovakav pristup je potpuno u skladu sa članom 54. ZJN, koji traži da se, kada je upućivanje na konkretan proizvod objektivno potrebno, obavezno omogući ekvivalent. TD to već obezbjeđuje kroz pomenutu tačku 5.8: ponuđač koji ne nudi MapInfo može, kroz tehničku dokumentaciju i (po potrebi) testiranje, dokazati ekvivalentnost - tj. da nudi rješenje jednakih ili boljih tehničkih i funkcionalnih karakteristika. Stoga tvrdnja da je tender „zatvoren" ili „prilagođen jednom dobavljaču" ne stoji, jer je režim ekvivalentnosti sistemski ugrađen i važi za čitavu TD.
Ovo je usklađeno i sa standardima EU. Direktiva 2014/24/EU u članu 42 naglašava da tehničke specifikacije moraju ostati otvorene tržišnom takmičenju, upravo da bi se spriječilo neopravdano ograničenje konkurencije; najnovija praksa Suda EU (npr. predmet C-424/23) potvrđuje da bi isključenje alternativnih tehničkih rješenja bez takve klauzule bilo neprihvatljivo. Kod nas je suprotno: klauzula ekvivalentnosti postoji, operativno je postavljena i jasno upućuje kako se ekvivalentnost dokazuje.
Faktički, konkurencija je očuvana i podstaknuta i samom strukturom predmeta i načinom ocjene. Težište je na uslugama (projektovanje/razvoj, migracija/integracija, edukacije, održavanje), dok je softverska pretplata jedna od stavki funkcionalnog kontinuiteta, a kriterij je najniža cijena uz predviđenu e-aukciju, što dodatno stimuliše tržišno nadmetanje. Svaki ponuđač, bez obzira da li koristi MapInfo ili drugo rješenje, može ravnopravno učestvovati ako dokaže punu interoperabilnost sa MS SQL/Spatial modelom i GeoServer okruženjem i isporuči tražene 2D/3D, „indoor' i administrativne funkcionalnosti iz Projektnog zadatka. To su objektivni, mjerljivi zahtjevi izvedeni iz realne arhitekture sistema, koje bilo ko može ispuniti uz adekvatne dokaze - upravo kako TD propisuje.
Također, u Rješenju URŽ BiH - Podružnica Mostar, broj JN2-03-07-1-343-5/25 od 20.03.2025., URŽ je ocjenjivao žalbu na tendersku dokumentaciju Ugovornog organa u kojoj je, kao i ovdje, sporno bilo pozivanje na konkretan proizvod. Time je potvrđena zakonitost modela u kojem se, radi operativnosti i jasnoće traženja, može navesti referentni proizvod uz obaveznu mogućnost ekvivalenta.
Štaviše, isto Rješenje upućuje i na raniju odluku URŽ - broj JN2-03-07-1-2132-7/24 od 29.08.2024., kojom su identični žalbeni navodi također odbijeni. Taj kontinuitet prakse URŽ-a nedvosmisleno pokazuje da pozivanje na referentni proizvod (radi kompatibilnosti sa postojećim sistemom ili standardom održavanja), uz mjerljive kriterije dokazivanja ekvivalentnosti, nije diskriminatorno, ne sužava konkurenciju i usklađeno je sa članom 54. ZJN.
Zbog svega navedenog, ostaje jasno: tender nije ograničen na jednog ponuđača, specifikacije nisu pisane za jednog dobavljača, već su usklađene sa stvarnim potrebama Ugovornog organa i zahtjevom da se nadogradnja izvrši kompatibilno sa postojećim GIS ekosistemom. Istovremeno, ekvivalentno rješenje je dopušteno i dobrodošlo - pod uslovom da funkcionalno i tehnički ne zaostaje i da time kompenzira raniju investiciju iz 2017. (oko 165.000,00 KM) kroz potpunu isporuku traženih mogućnosti bez gubitka performansi i operativnosti.
Shodno naprijed navedenome, 2. žalbeni navod se ocjenjuje kao NEOSNOVAN.
3. Tenderska dokumentacija jasno pokazuje da se ne nabavlja novi, odvojen sistem, nego se nadograđuje postojeći WebGIS koji je već u upotrebi kod Ugovornog organa, sa jasno

definisanom arhitekturom (MS SQL Server kao podatkovni sloj, GeoServer kao aplikativni sloj, web klijent te MapInfo Pro kao administrativni/desktop alat). Druga faza upravo je zamišljena da na toj postojećoj platformi proširi obuhvat podataka i funkcionalnosti (uključujući 2D/3D prikaze i „indoori' kartiranje po etažama objekata), izvrši migraciju i integraciju podataka, te osigura obuke i 12 mjeseci održavanja. To je precizno opisano u Projektnom zadatku i obrascima u TD, koji polaze od realnog, već implementiranog stanja sistema i njegovog planskog razvoja - a ne od kupovine „novog sistema" pored postojećeg.

Tvrdnja Žalioca da je riječ o „FM rješenju" koje traži potpuno novu platformu promašuje sadržaj i svrhu ove faze. Ono što se traži jesu GIS funkcionalnosti nad istim, postojećim WebGIS okvirom, i to na indoor nivou (po etažama, prostorijama, sa atributima o instalacijama, opremi i si.), uz 2D/3D vizualizaciju i analitičke prikaze. To je u praksi legitiman i standardan opseg Indoor/Asset GIS-a - dakle proširenje GIS upotrebe na unutrašnji prostor i imovinu - i ne znači prelazak na zaseban CAFM/IWMS softver. Tender nigdje ne propisuje nabavku kompletnog FM paketa sa procesnim modulima (npr. ticketing/PM, radni nalozi, budžeti, lifecycle planeri kao obavezne stavke), nego traži geoprostomu evidenciju i vizualizaciju koja ostaje u GIS paradigmi i na već uspostavljenom tehnološkom „stacku". Time se ispunjava upravo ono što je ugovorni organ planirao u II fazi: da postojeći WebGIS postane cjelovitija platforma za prikaz i upravljanje prostornim i atributnim podacima o imovini, bez stvaranja paralelnog sistema i bez dupliranja infrastrukture.
Pritom, nema nikakve potrebe da se nabavke razdvajaju na „GIS" i „FM", jer predmet čini jedinstvena funkcionalna cjelina: projektovanje i razvoj nadogradnje, migracija i integracija postojećih podataka, edukacije i 12 mjeseci održavanja - sve unutar jednog WebGIS rješenja i jedinstvene odgovornosti isporučioca. Razdvajanje bi cijepalo posao koji je tehnički i organizaciono povezan, povećalo rizik nekom pati bi In osti, otežalo garancije i servisne obaveze, te nepotrebno zakomplikovalo IT okruženje - upravo ono što i Žalilac navodi da treba izbjeći. Tako strukturiran predmet (jedan integrisan posao nadogradnje postojećeg WebGIS-a) potpuno je u skladu sa opisom iz TD i logikom održanja operativnosti i kontinuiteta rada.
Nadalje, tenderska dokumentacija već omogućava ekvivalentna rješenja: opšta klauzula o ekvivalentnosti u TD propisuje da ponuđač može ponuditi i drugo rješenje, ako dokazivo obezbijedi jednake ili bolje funkcionalnosti i punu interoperabilnost sa postojećom arhitekturom (MS SQL/Spatial, GeoServer, web sloj), uključujući 2D/3D i „indoor" zahtjeve Projektnog zadatka. Dakle, čak i ako neko smatra da je za pojedine elemente „FM prirode" pogodniji drugi softver, nije isključen - naprotiv, može ravnopravno učestvovati, ali mora dokazati funkcionalni paritet i kompatibilnost sa postojećim sistemom, jer se nabavka vodi kao nadogradnja a ne kao uvođenje drugog, paralelnog rješenja. Takav pristup u potpunosti odgovara članu 54. ZJN, koji dopušta navođenje referentnog proizvoda kada je to objektivno opravdano predmetom, ali uz mogućnost „ili ekvivalent'.
Ovaj model je usklađen i sa evropskim pravilima: Direktiva 2014/24/EU traži da tehničke specifikacije ostanu otvorene tržišnoj konkurenciji i dopušta pozivanje na referentni proizvod - upravo da bi se sačuvala konkurencija, ali i osigurala kompatibilnost gdje je predmetno opravdano (npr. nadogradnja postojećeg sistema). Novija praksa Suda EU dodatno potvrđuje da je bitno omogućiti jednaku šansu ekvivalentnim rješenjima, ali to ne znači da je ugovorni organ

dužan uvoditi sasvim novi, drugi tip sistema ako se tražene funkcionalnosti mogu razumno i dokazivo isporučiti kroz nadogradnju postojećeg WebGIS-a.
Konačno, i iz ugla ekonomičnosti i održivosti, stav ugovornog organa je opravdan. Uvođenje sasvim novog, paralelnog FM sistema bi dupliralo licence, administraciju, obuke i održavanje, te povećalo kompleksnost integracija i operativne rizike. Nasuprot tome, definisana II faza nadograđuje ono što već postoji i što korisnici poznaju, zadržava jedinstvenu bazu i jedinstvenu liniju odgovornosti, i isporučuje tražene funkcionalnosti unutar postojećeg WebGIS ekosistema - upravo kako je opisano u TD. Zato je tvrdnja da treba „novi softver" ili da je predmet „pogrešno definisan" činjenično i pravno neodrživa: predmet je pravilno definisan kao nadogradnja postojećeg GIS-a, ekvivalent je omogućen uz dokaz, a razdvajanje nabavke i dupliranje sistema bilo bi suprotno svrsi postupka i racionalnom upravljanju resursima.
Stoga se 3. žalbeni navod ocjenjuje kao NEOSNOVAN.

4. Tenderska dokumentacija ne „spaja različite i nepovezane predmete" u jedan postupak, nego opisuje jedinstven, tehnički koherentan posao nadogradnje postojećeg WebGIS sistema koji je već u radu na Međunarodnom aerodromu Sarajevo (MS SQL Server kao podatkovni sloj, GeoServer kao aplikativni sloj, web klijent, te MapInfo Pro kao administrativni/desktop alat). Druga faza je osmišljena da na toj istoj platformi proširi obuhvat podataka (i na unutrašnje prostore), uvede tražene 2D/3D prikaze, izvrši migraciju i integraciju podataka, te obezbijedi obuke i 12 mjeseci održavanja. Sve to je opisano direktno u TD - i to kao jednu funkcionalnu cjelinu: projektovanje/razvoj, migracija/integracija, isporuka pretplata potrebnih za kontinuitet MapInfo okruženja, edukacije i održavanje, u okviru jedne arhitekture i jedne odgovornosti isporučioca. Takva struktura nije „nedopušteno objedinjavanje", nego normalan način da se očuva operativnost i pouzdanost sistema koji je već implementiran.
Suština je u tome da GIS baza - kako je TD predvidjela - ostaje centralno mjesto za prostorne i atributne podatke o imovini, objektima, zemljištu, instalacijama i mrežama, uz web publikaciju i administraciju u poznatom okruženju. To uključuje i one funkcionalnosti koje se često koriste u FM okruženju (evidencija prostora, opreme, tehničkih pregleda, izvještavanje i si.), ali se i dalje isporučuju kroz Indoor/Asset GIS pristup na istoj WebGIS platformi, bez uvođenja drugog, paralelnog sistema. Tender ne zahtijeva klasičan CAFM/IWMS paket sa procesnim modulima koji bi opravdali odvojenu nabavku ili novi softverski ekosistem; traži se geoprostorna evidencija i vizualizacija uz integracije i administrativne funkcije - što je upravo domen GIS-a i što je TD detaljno opisala u Projektnom zadatku.

Pravno gledano, ZJN zahtijeva da se predmet nabavke opiše jasno i u skladu s potrebama ugovornog organa, uz poštovanje načela konkurencije i jednakog tretmana. To ovdje jeste učinjeno: opis predmeta i arhitektura zasnivaju se na realnom stanju i logici nadogradnje, a konkurencija se čuva time što je kriterij dodjele najniža cijena, predviđena je e-aukcija, i nigdje se ne isključuju potencijalni ponuđači koji mogu isporučiti tražene funkcionalnosti u zadatom okruženju. Nadalje, TD i izričito omogućava ekvivalentna rješenja - opšta klauzula o ekvivalentnosti propisuje da ponuđač može ponuditi i drugo rješenje ukoliko vjerodostojno dokaže jednake ili bolje tehničke i funkcionalne karakteristike i punu interoperabilnost sa postojećim MS SQL/Spatial - GeoServer - web slojem. Dakle, čak i oni koji ne koriste MapInfo mogu ravnopravno učestvovati - ali moraju dokazati da isporučuju sve ono što TD traži u

definisanom VVebGIS okviru, jer je predmet nadogradnja postojećeg sistema a ne uvođenje potpuno novog, nezavisnog proizvoda. To je usklađeno sa članom 54. ZJN (tehničke specifikacije ili ekvivalent) i štiti konkurenciju, istovremeno čuvajući integritet i kontinuitet platforme koja je već u pogonu. I evropska pravila idu u istom smjeru: Direktiva 2014/24/EU zahtijeva da specifikacije ostanu otvorene tržištu i da se, kada se navede referentno rješenje, omogući „ili jednakovrijedan" Time se izbjegava neopravdano sužavanje konkurencije, ali se priznaje legitimna potreba ugovornog organa da zaštiti interoperabilnost i kompatibilnost kada nadograđuje postojeći sistem. Novija praksa Suda EU to dodatno potvrđuje: bitno je omogućiti ekvivalente, ali se ugovorni organ ne obavezuje da uvodi drugi, paralelni sistem ako se tražene funkcionalnosti mogu razumno i dokazivo isporučiti u okviru nadogradnje postojeće platforme. Upravo tako je koncipiran ovaj predmet.
Konačno, iz praktičnog i ekonomskog ugla, razdvajanje na više postupaka ili uvođenje potpuno novog (paralelnog) sistema bi stvorilo dupliranje licenci, administracije, obuka i održavanja, povećalo rizik ne kompatibilnosti i otežalo garancije i servisne obaveze. Tenderski koncept - jedan integrisan posao nadogradnje postojećeg WebGIS-a sa jasno definisanim funkcijama, migracijama, edukacijama i 12-mjesečnim održavanjem -upravo sprječava takve troškove i rizike, te obezbjeđuje jedinstvenu odgovornost isporučioca. To nije „nedopušteno objedinjavanje" različitih predmeta, već racionalno i zakonito objedinjavanje međusobno zavisnih aktivnosti koje čine tehničku i funkcionalnu cjelinu nad istim sistemom.
Napomena (u duhu dodatne jasnoće prema tržištu): iako TD već sadrži opštu klauzulu o ekvivalentnosti, ugovorni organ - ukoliko procijeni korisnim - može u komunikaciji pojašnjenja naglasiti da svako nominalno pominjanje MapInfo Pro podrazumijeva „ili ekvivalent" u smislu tačke 5.8 TD. a ekvivalentnost se dokazuje punom interoperabilnošću sa MS SGL/Spatial i GeoServer okruženjem i isporukom svih 2D/3D i indoor funkcionalnosti iz Projektnog zadatka. Time se dodatno otklanja svaka dilema i potvrđuje otvorenost konkurenciji, uz očuvanje tehničke cjelovitosti projekta. Stoga se i 4. žalbeni navod ocjenjuje kao NEOSNOVAN.
U skladu sa navedenim, stručna služba je ocijenila da su svi žalbeni navodi u cijelosti neosnovani, te je predložila da se žalba proslijedi drugostepenom organu - Uredu za razmatranje žalbi BiH - radi odbijanja kao neosnovane, u skladu sa članom 100. ZJN.
Nadležni organ Ugovornog organa je prihvatio izjašnjenje i prijedlog stručne službe, žalbene navode ocijenio neosnovanim, pa vam se žalba, u skladu sa članom 100. ZJN, prosljeđuje na nadležno odlučivanje.

U skladu s članom 94. stav 3. Zakona o javnim nabavkama Žalitelj je aktom broj JN2-03-07-1-510-3/26 obaviješten o izjašnjenju Ugovornog organa, te mu je omogućeno da se očituje o istom. ***Žalitelj se očitovao na Izjašnjenje ugovornog organa*** u kome navodi da osprava u potpunosti izjašnjenje Ugovornog organa te ostaje kod istaknutih žalbenih navoda u predmetnoj žalbi.

Prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, ovaj organ je u skladu s članom 109. Zakona o javnim nabavkama, utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena, izjavljena od ovlaštene osobe i osobe koja ima aktivnu legitimaciju, te da su ispunjeni uslovi za razmatranje žalbe u smislu člana 105. i 108. stav (2) Zakona o javnim nabavkama.
Nakon što je ispitao prethodne pretpostavke, ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene

navode, izjašnjenje ugovornog organa i propisani zakonski postupak, utvrdio da je žalbu potrebno ***usvojiti.***

Žalba je djelimično osnovana.

Postupajući po žalbi u žalbenom postupku pred ovim organa, izvedeni su dokazi na osnovu pregleda dostavljenog materijala, odnosno predmetne tenderske dokumentacije, te je izvršena analiza svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak.

Žalitelj žalbom upućuje na nezakonitosti predmetne TD te ističe da je u obavijesti o javnoj nabavi kao glavni predmet nabave naveden je JRJN kod 51216000-9 -Usluge instaliranja geološke opreme. Međutim, pregledom tenderske dokumentacije jasno proizlazi da predmet nabave nije instalacija geološke opreme, već razvoj i nadogradnja informacijskog sustava i GIS baze podataka kompleksa aerodroma.

Predmet nabave definiran je kao:

- projektiranje i razvoj sustava
- migracija i integracija podataka
- nadogradnja GIS sustava
- isporuka softvera MapInfo Pro
- edukacija korisnika
- održavanje sustava

Navedene aktivnosti predstavljaju usluge razvoja informacijskog sustava i GIS rješenja, a nikako usluge instaliranja geološke opreme.

Korištenje navedenog JRJN koda stoga nije u skladu sa stvarnim predmetom nabave, čime je predmet nabave pogrešno klasificiran.

Pogrešna klasifikacija predmeta nabave ima izravne posljedice na tržišno natjecanje jer:

- *gospodarski subjekti koji prate javne nabave putem JRJN klasifikacije neće biti obaviješteni o ovom postupku.*
- *potencijalni ponuditelji koji pružaju usluge razvoja GIS i informacijskih sustava neće prepoznati predmetni postupak kao relevantan za njihovu djelatnost.*
- *postupak javne nabave postaje netransparentan, te se neopravdano sužava krug potencijalnih ponuditelja.*

Ugovorni organ u izjašnjenju navodi da je navod u cijelosti neosnovan, i to iz više razloga koji su već ranije potvrđeni i u praksi Ureda za razmatranje žalbi BiH. U ranijem postupku koji je vodio isti Ugovorni organ, a koji se odnosio upravo na osporavanje ispravnosti JRJN klasifikacije, URŽ je donio Rješenje broj JN2-03-07-1-2132-7/24 od 29.08.2024. godine, u kojem je izričito utvrdio da sama činjenica da je u Obavještenju označena šifra koja se formalno može tumačiti kao radovi, dok je predmet nabavke suštinski usluga, nije razlog za poništenje tendera, niti predstavlja povredu načela konkurencije, sve dok je kroz ostatak dokumentacije predmet nabavke jasan i nedvosmislen. Upravo tako je i u ovom postupku.

Uvidom u kompletnu tendersku dokumentaciju jasno je da je predmet nabavke precizno opisan i da se nedvojbeno odnosi na uslugu formiranja i nadogradnje GIS baze podataka, uključujući projektiranje, migraciju, integraciju, isporuku softverskih modula i obuku korisnika. Nijedan

element ovoga predmeta nabavke ne ostavlja prostor sumnji da se radi o bilo kakvim radovima, niti se predmet može pobrkati s instalacijom geološke opreme, kako to Žalilac netačno tvrdi. Svi relevantni subjekti koji se bave GIS razvojem i informatičkim sistemima imaju potpuno jasan uvid u prirodu usluge. Oznaka JRJN koda ne utiče, niti može utjecati na razumijevanje predmeta nabavke, jer je suština i sadržaj tenderske dokumentacije odlučujući element, što je i URŽ jasno potvrdio u navedenom rješenju iz 2024. godine.
U istom rješenju URŽ je posebno naglasio da formalna nesavršenost JRJN klasifikacije ne utiče na transparentnost postupka ako je kroz dokumentaciju nesporno određeno šta se nabavlja, te da Žalilac mora dokazati kako je propust tolike težine da utiče na zakonitost postupka i onemogućava pripremu ponude. I u ovom slučaju je situacija identična - opis predmeta je potpun, razumljiv i detaljan, a Žalilac nije pokazao niti minimalnu vjerovatnoću da je zbog oznake JRJN koda došlo do bilo kakvog smanjenja tržišnog takmičenja ili da je bilo koji subjekt bio onemogućen da učestvuje u postupku. Čak naprotiv, predmet nabavke je jasno definisan kao usluga za koju postoji razvijeno i aktivno tržište u BiH.

Uvidom u predmetnu tendersku dokumentaciju ovaj organ je utvrdio da je propisano sljedeće:
U predmetnoj tenderskoj dokumnetaciji kao i obaviještenju o javnoj nabavi kao glavni predmet nabave naveden je JRJN kod: 51216000-9 - ***Usluge instaliranja geološke opreme***
Dalje uviodm u tačku 2. PREDMET NABAVE propisano je:
„Predmet nabavke su usluge:
Formiranje GIS baze podataka kompleksa aerodroma sa monitoring programom (II faza)
Usluge *će biti izvršene u roku od 120 dana od dana zaključenja ugovora, usluga održavanja sistema i tehničke podrške će biti realizovana u periodu od 12 mjeseci od dana puštanja sistema u rad i izvršene edukacije;*
Plaćanje će biti izvršeno u roku od 30 dana od ispunjenja ugovornih obaveza, uključujući usluge održavanja sistema i tehničke podrške za period od 12 mjeseci, koje će biti plaćene unaprijed, nakon puštanja sistema u rad i obavljenoj edukaciji, uz prethodno ispostavljanje fakture...“
Uvidom u ANEKS III – Obrazac za cijenu ponude zahtjevano je:
Opis usluga:
1 Projektovanje i razvoj za unapređenje sistema, instalacija, podešavanje, testiranje i puštanje u rad u skladu sa Projektnim zadatkom
2 Migracija i integracija postojećih podataka u nadograđeni sistem
3 MapInfo Pro, najnovija verzija, sa uključenim uslugama instalacije i podešavanja
4 Edukacija za administratora sistema
5 Edukacija za korisnike sistema
6 Održavanje sistema i tehnička podrška u trajanju od 12 mjeseci....

Ocjenjujući žalbeni navod u kontekstu propisanih uslova iz predmetne tenderske dokumnentacije i pozvanih odredbi člana 53. stav (1) Zakona o javnim nabavkama propisano je da je ugovorni organ dužan dati potpune i jasne informacije o svim uslovima ugovora i postupku dodjele, na način koji kandidatima i ponuđačima omogućava pripremu ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi. vidom u predmetnu tendersku dokumentaciju i obavještenje o nabavci utvrđeno je da je ugovorni organ kao glavni predmet nabavke označio JRJN kod 51216000-9 – Usluge instaliranja geološke opreme, dok je iz tačke 2. Predmet nabavke i Aneksa III – Obrasca

za cijenu ponude nesporno utvrđeno da se predmetna nabavka odnosi na:

- *formiranje i nadogradnju GIS baze podataka kompleksa aerodroma,*
- *projektovanje i razvoj sistema,*
- *migraciju i integraciju postojećih podataka,*
- *isporuku softvera MapInfo Pro,*
- *edukaciju administratora i korisnika,*
- *održavanje sistema i tehničku podršku.*

Iz navedenog činjeničnog stanja nedvosmisleno proizlazi da je stvarni predmet nabavke usluga iz oblasti informacionih tehnologija i geografskih informacionih sistema (GIS), a ne usluga instaliranja geološke opreme.

Ovaj organ konstatuje da se u konkretnom slučaju ne radi o formalno nepreciznom, ali sadržajno približnom JRJN kodu, nego o oznaci koja se odnosi na potpuno drugu tehničku, funkcionalnu i tržišnu oblast. Kod koji je ugovorni organ upotrijebio po svom opisu upućuje na specijalizovane usluge vezane za geološka mjerenja i instalaciju geološke opreme, dok predmetna nabavka obuhvata nadogradnju i razvoj softverskog rješenja, obradu i integraciju podataka, GIS module i tehničku podršku.

Pri tome je od posebnog značaja da za predmet koji se stvarno nabavlja postoje očigledno prikladniji JRJN kodovi iz oblasti GIS i IT usluga, uključujući kodove koje je žalitelj naveo, poput 72000000-5, 72200000-7, 72210000-0, kao i GIS-specifične oznake, što dodatno potvrđuje da sporni kod nije rezultat beznačajne terminološke nespretnosti, nego suštinski pogrešne klasifikacije predmeta nabavke.

Takva pogrešna klasifikacija, po ocjeni ovog organa, nije pravno irelevantna, jer JRJN oznaka predstavlja ključni instrument tržišnog identifikovanja i pretraživanja postupaka javnih nabavki. Privredni subjekti koji posluju na relevantnom tržištu GIS, softverskih i informacionih usluga postupke vrlo često identifikuju upravo putem JRJN klasifikacije. Zbog toga pogrešno označavanje predmeta objektivno može dovesti do toga da zainteresovani ponuđači iz relevantne tržišne oblasti uopšte ne registruju predmetni postupak kao nabavku iz svoje djelatnosti, čime se neposredno utiče na dostupnost informacije o nabavci i sužava konkurencija.

U tom smislu ovaj organ zaključuje da naknadna jasnoća opisa predmeta u tenderskoj dokumentaciji ne može otkloniti posljedice pogrešno objavljenog JRJN koda. Naime, privredni subjekt mora najprije biti doveden u poziciju da uopšte identifikuje postupak javne nabavke kao relevantan za svoju djelatnost, a upravo tome služi pravilna JRJN klasifikacija kao sastavni dio obavještenja o nabavci. Stoga je ***osnovan žalbeni navod*** da je ovakvim postupanjem ugovorni organ povrijedio obavezu iz člana 53. Zakona da tenderska dokumentacija i prateće informacije sadrže potpune, jasne i odgovarajuće podatke dovoljne za pripremu ponude na stvarno konkurentskoj osnovi, kao i osnovna načela transparentnosti, jednakog tretmana i osiguranja pravične i aktivne konkurencije iz člana 3. Zakona.

U drugom žalbenom navodu žalitelj osporava zahtjev za MapInfo softver. Pregledom tenderske dokumentacije žalitelj je utvrdio da je u projektnom zadatku i obrascu za cijenu ponude predviđena isporuka i implementacija softvera MapInfo Pro kao sastavnog dijela rješenja.

Na taj način ugovorno tijelo u tehničkim specifikacijama upućuje na konkretan komercijalni softverski proizvod određenog proizvođača, bez jasnog obrazloženja zašto je upravo taj softver nužan za realizaciju predmeta nabave.

Uvođenjem obveznog zahtjeva za korištenje navedenog softvera ugovorno tijelo u praksi:

- *ograničava sudjelovanje gospodarskih subjekata koji razvijaju i implementiraju druga GIS rješenja.*
- *neopravdano sužav a tržišno natjecanje.*
- *stavlja u povoljniji položaj ograničen broj gospodarskih subjekata koji imaju pristup distribuciji i implementaciji navedenog softvera.*

Pri tome treba naglasiti da se funkcionalnosti opisane u projektnom zadatku mogu realizirati putem brojnih drugih GIS platformi i tehnologija, uključujući:

- *druge komercijalne GIS platforme.*
- *open-source GIS sustave.*
- *web-GIS rješenja temeljena na otvorenim standardima.*

Prema odredbama članka 54. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određeni proizvod, proizvođača, robnu marku ili tip. osim u iznimnim slučajevima kada se predmet nabave ne može dovoljno precizno opisati na drugi način, pri čemu se obvezno mora koristiti formulacija „ili ekvivalent".

U predmetnoj tenderskoj dokumentaciji takva formulacija nije jasno i nedvosmisleno predviđena, niti je obrazloženo zašto bi implementacija sustava bila moguća isključivo korištenjem softvera MapInfo Pro.

Ugovorni organ u izjašnjenju navodi da je tenderska dokumentacija diskriminatoma zato što nominalno pominje MapInfo Pro, je neosnovan. Ova nabavka se ne odnosi na kupovinu novog, „zatvorenog" softvera, već na nadogradnju postojećeg WebGIS rješenja koje je već u produkciji i zasnovano na MS SQL Server (podatkovni sloj), GeoServeru (aplikativni sloj), web klijentu i MapInfo Pro kao administrativnom/desktop alatu. U II fazi traže se razvoj i implementacija novih funkcionalnosti (uključujući 2D/3D i „indoor" prikaze), migracija i integracija podataka, edukacije i 12 mjeseci održavanja - sve jasno opisano u Projektnom zadatku i obrascima TD. Upravo zato je MapInfo Pro naveden referentno, kako bi se obezbijedila interoperabilnost i kontinuitet rada sa već implementiranim rješenjem, a ne radi favorizovanja proizvođača.

U prilog tome stoji i činjenica da je u 2017. godini Ugovorni organ putem tendera nabavio i implementirao MapInfo Pro, uz značajnu investiciju od oko 165.000,00 KM. Sada se, dakle, ne kupuje novi softver, nego se radi UPGRADE - nadogradnja postojećeg rješenja za koje Ugovorni organ posjeduje TRAJNU licencu, uz funkcionalna proširenja. Pritom je ključno naglasiti: Ugovorni organ ni u jednom trenutku nije zabranio ekvivalentno rješenje -naprotiv, TD opštom klauzulom o ekvivalentnosti (tačka 5.8) dopušta da ponuđač ponudi drugo rješenje, pod uslovom da dokazivo obezbijedi softver istih ili boljih funkcionalnosti i punu interoperabilnost sa postojećom arhitekturom. Takvo rješenje time kompenzira raniju investiciju, jer Ugovornom organu obezbjeđuje neumanjenu funkcionalnost i kontinuitet korištenja sistema bez troškova i rizika degradacije funkcija.

Pravno gledano, ovakav pristup je potpuno u skladu sa članom 54. ZJN, koji traži da se, kada je upućivanje na konkretan proizvod objektivno potrebno, obavezno omogući ekvivalent. TD to već obezbjeđuje kroz pomenutu tačku 5.8: ponuđač koji ne nudi MapInfo može, kroz tehničku dokumentaciju i (po potrebi) testiranje, dokazati ekvivalentnost - tj. da nudi rješenje jednakih ili boljih tehničkih i funkcionalnih karakteristika. Stoga tvrdnja da je tender „zatvoren" ili „prilagođen jednom dobavljaču" ne stoji, jer je režim ekvivalentnosti sistemski ugrađen i važi za

čitavu TD.
Ovo je usklađeno i sa standardima EU. Direktiva 2014/24/EU u članu 42 naglašava da tehničke specifikacije moraju ostati otvorene tržišnom takmičenju, upravo da bi se spriječilo neopravdano ograničenje konkurencije; najnovija praksa Suda EU (npr. predmet C-424/23) potvrđuje da bi isključenje alternativnih tehničkih rješenja bez takve klauzule bilo neprihvatljivo. Kod nas je suprotno: klauzula ekvivalentnosti postoji, operativno je postavljena i jasno upućuje kako se ekvivalentnost dokazuje.

Uvidom u ANEKS III – Obrazac za cijenu ponude zahtjevano je:
Opis usluga:
1 Projektovanje i razvoj za unapređenje sistema, instalacija, podešavanje, testiranje i puštanje u rad u skladu sa Projektnim zadatkom
2 Migracija i integracija postojećih podataka u nadograđeni sistem
3 MapInfo Pro, najnovija verzija, sa uključenim uslugama instalacije i podešavanja
4 Edukacija za administratora sistema
5 Edukacija za korisnike sistema
6 Održavanje sistema i tehnička podrška u trajanju od 12 mjeseci....

U Aneksu nije predviđena rublika za nuđenje ekvivalentnog proizvoda niti su propisani uslovi ekvivalentnosti.

Uvidom u tačku 5.8 Dokazivanje ekvivalentnosti traženom proizvodu, propisano je:
„Ukoliko ponuđač nudi proizvode koji su ekvivalentni traženim, on mora putem tehničke dokumentacije i eventualno uzorkovanja i testiranja proizvoda dokazati da proizvod koji on nudi ima tehničke, funkcionalne i druge karakteristike jednake ili bolje od onih koje ima traženi proizvod."

Razmatrajući sadržaj žalbenog navoda ovaj organ je uvidom u predmetnu tendersku dokumentaciju utvrdio da je u Aneksu III – Obrazac za cijenu ponude, pod stavkom 3, izričito zahtijevano: „MapInfo Pro, najnovija verzija, sa uključenim uslugama instalacije i podešavanja". Daljim uvidom u tačku 5.8 – Dokazivanje ekvivalentnosti traženom proizvodu utvrđeno je da je ugovorni organ propisao opštu klauzulu prema kojoj ponuđač može ponuditi ekvivalentan proizvod, uz obavezu dokazivanja da ponuđeno rješenje ima tehničke, funkcionalne i druge karakteristike jednake ili bolje od traženog.
Međutim, po ocjeni ovog organa, ovako postavljena odredba nije dovoljna da otkloni diskriminatorni karakter tehničke specifikacije niti zadovoljava standarde jasnog dokazivanja ekvivalentnosti.
Naime, član 54 stav (9) Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje da se, osim ako to nije objektivno opravdano predmetom nabavke, u tehničkoj specifikaciji ne smije upućivati na određenog proizvođača, marku, tip ili poseban proizvod ako bi se time pogodovalo određenim privrednim subjektima ili proizvodima, te da se takve odredbe, kada su izuzetno dopuštene, bez izuzetka moraju označiti dodatkom „ili ekvivalent".

Primjenjujući citiranu odredbu na konkretan slučaj, ovaj organ nalazi da je ugovorni organ u obrascu za cijenu ponude direktno naveo konkretan komercijalni softver „MapInfo Pro" kao fiksnu stavku, bez da je uz sam naziv softvera naznačio obavezni dodatak „ili ekvivalent", čime tehnička specifikacija već sama po sebi odstupa od zakonskog standarda.
Pored toga, ovaj organ posebno ukazuje da član 3. stav (2) tačka d) pod 13) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda propisuje da, ukoliko je u tehničkoj specifikaciji korišten izraz „ili ekvivalent", ugovorni organ ima obavezu da jasno opiše način na koji će ponuđači koji nude ekvivalent dokazivati da se zaista radi o ekvivalentnom proizvodu.
U konkretnom slučaju, uvidom u pobijanu tendersku dokumentaciju nije moglo biti utvrđeno da je ugovorni organ, iako je načelno dao mogućnost nuđenja ekvivalentnih softvera kroz tačku 5.8, opisao jasan, precizan i unaprijed poznat način na koji ponuđači dokazuju da je ponuđeni softver ekvivalentan, odnosno prihvatljiv.
Naime, iz tenderske dokumentacije nije vidljivo:

- koje minimalne GIS desktop funkcionalnosti alternativni softver mora sadržavati,
- na koji način se dokazuje puna kompatibilnost sa postojećim MS SQL Server i GeoServer okruženjem,
- da li je potrebna kompatibilnost sa postojećim MapInfo formatima i projektima,
- kako će se ocjenjivati migracija postojećih licenci, skripti i administrativnih alata,
- koji dokazni standard se traži (sertifikati proizvođača, testno okruženje, demonstracija, referentni projekti, uzorkovanje i slično).

Dakle, opšta formulacija iz tačke 5.8 da ponuđeni softver mora imati *„jednake ili bolje funkcionalnosti"* ne predstavlja dovoljan opis načina dokazivanja ekvivalenta u smislu citiranog Uputstva, jer ponuđačima ne daje unaprijed mjerljive parametre na osnovu kojih mogu pripremiti tehnički i finansijski uporedivu ponudu.
Ovakav propust, po ocjeni ovog organa, ima neposredan uticaj na konkurenciju, budući da ponuđači koji nude alternativna GIS rješenja nisu mogli sa potrebnim stepenom pravne sigurnosti znati šta će ugovorni organ smatrati prihvatljivim ekvivalentom, čime je mogućnost nuđenja alternativnog softvera ostala samo formalna i deklarativna.
Stoga ovaj organ nalazi da je tehnička specifikacija u dijelu zahtjeva za *„MapInfo Pro, najnovija verzija"* sačinjena protivno članu 54. stav (9) Zakona, kao i protivno članu 3. stav (2) tačka d) pod 13) citiranog Uputstva, jer nije obezbijeđen jasan i operativan mehanizam dokazivanja ekvivalentnosti, usljed čega je ovaj žalbeni navod valjalo usvojiti kao ***osnovan.***

U trećem žalbenom navodu Žalitelj osporava pogrešno definiran predmet nabavke (Facility Management sustav, a ne GIS sustav)
Pregledom projektnog zadatka i tehničkih specifikacija iz tenderske dokumentacije proizlazi da se značajan dio traženih funkcionalnosti odnosi na evidenciju i upravljanje elementima infrastrukture unutar objekata aerodroma.
Naime, u projektnom zadatku predviđena je evidencija i upravljanje:

- građevinskim elementima objekata
- prostorijama i njihovom namjenom
- tehničkim i sigurnosnim sustavima
- elektro i IT infrastrukturom
- opremom

- sustavima grijanja i hladenja
- instalacijama i tehničkim uređajima.

Navedeni skup funkcionalnosti predstavlja tipične funkcionalnosti sustava za upravljanje objektima i infrastrukturom (Facility Management sustavi), odnosno sustava koji se u praksi razvijaju u okviru BIM i CAFM/IWMS (Computer-Aided Facility Management/ Integrated Workplace Management System) platformi.
Takvi sustavi služe za upravljanje prostorijama, opremom, instalacijama i tehničkim sustavima unutar objekata, te za planiranje i praćenje održavanja infrastrukture.
S druge strane, geografski informacijski sustavi (GIS) primarno su namijenjeni upravljanju prostornim podacima na razini teritorija, mrežne infrastrukture i geografske analize prostora, a ne upravljanju unutarnjim elementima objekata, instalacijama i opremom. Iz sadržaja projektnog zadatka jasno proizlazi daje stvarni cilj sustava upravljanje objektima, prostorijama, instalacijama i opremom aerodroma, što po svojoj prirodi predstavlja facility w management sustav, a ne GIS sustav.
Za upravljanje objektima i infrastrukturom u praksi se koriste specijalizirani softverski sustavi namijenjeni za tu svrhu, kao što su primjerice Autodesk Tandem, Archibus i drugi CAFM/IWMS sustavi.
S druge strane, nabava GIS softvera za funkciju upravljanja objektima predstavlja neprimjeren i tehnički neprikladan pristup rješavanju predmetne problematike, budući da GIS sustavi nisu namijenjeni upravljanju građevinskim elementima objekata, instalacijama, opremom i sustavima održavanja. Slijedom navedenog proizlazi da je predmet nabave u tenderskoj dokumentaciji pogrešno definiran, jer se pod nazivom GIS sustava zapravo nabavlja sustav za upravljanje objektima i infrastrukturom.

Ugovorni organ u izjašnjenju navodi da tenderska dokumentacija jasno pokazuje da se ne nabavlja novi, odvojen sistem, nego se nadograđuje postojeći WebGIS koji je već u upotrebi kod Ugovornog organa, sa jasno definisanom arhitekturom (MS SQL Server kao podatkovni sloj, GeoServer kao aplikativni sloj, web klijent te MapInfo Pro kao administrativni/desktop alat). Druga faza upravo je zamišljena da na toj postojećoj platformi proširi obuhvat podataka i funkcionalnosti (uključujući 2D/3D prikaze i „indoori' kartiranje po etažama objekata), izvrši migraciju i integraciju podataka, te osigura obuke i 12 mjeseci održavanja. To je precizno opisano u Projektnom zadatku i obrascima u TD, koji polaze od realnog, već implementiranog stanja sistema i njegovog planskog razvoja - a ne od kupovine „novog sistema" pored postojećeg.
Tvrdnja Žalioca da je riječ o „FM rješenju" koje traži potpuno novu platformu promašuje sadržaj i svrhu ove faze. Ono što se traži jesu GIS funkcionalnosti nad istim, postojećim WebGIS okvirom, i to na indoor nivou (po etažama, prostorijama, sa atributima o instalacijama, opremi i si.), uz 2D/3D vizualizaciju i analitičke prikaze. To je u praksi legitiman i standardan opseg Indoor/Asset GIS-a - dakle proširenje GIS upotrebe na unutrašnji prostor i imovinu - i ne znači prelazak na zaseban CAFM/IWMS softver. Tender nigdje ne propisuje nabavku kompletnog FM paketa sa procesnim modulima (npr. ticketing/PM, radni nalozi, budžeti, lifecycle planeri kao obavezne stavke), nego traži geoprostornu evidenciju i vizualizaciju koja ostaje u GIS paradigmi i na već uspostavljenom tehnološkom „stacku". Time se ispunjava upravo ono što je ugovorni organ planirao u II fazi: da postojeći WebGIS postane cjelovitija platforma za prikaz i

upravljanje prostornim i atributnim podacima o imovini, bez stvaranja paralelnog sistema i bez dupliranja infrastrukture.
Pritom, nema nikakve potrebe da se nabavke razdvajaju na „GIS" i „FM", jer predmet čini jedinstvena funkcionalna cjelina: projektovanje i razvoj nadogradnje, migracija i integracija postojećih podataka, edukacije i 12 mjeseci održavanja - sve unutar jednog WebGIS rješenja i jedinstvene odgovornosti isporučioca. Razdvajanje bi cijepalo posao koji je tehnički i organizaciono povezan, povećalo rizik nekompatibilnosti, otežalo garancije i servisne obaveze, te nepotrebno zakomplikovalo IT okruženje - upravo ono što i Žalilac navodi da treba izbjeći. Tako strukturiran predmet (jedan integrisan posao nadogradnje postojećeg WebGIS-a) potpuno je u skladu sa opisom iz TD i logikom održanja operativnosti i kontinuiteta rada.
Nadalje, tenderska dokumentacija već omogućava ekvivalentna rješenja: opšta klauzula o ekvivalentnosti u TD propisuje da ponuđač može ponuditi i drugo rješenje, ako dokazivo obezbijedi jednake ili bolje funkcionalnosti i punu interoperabilnost sa postojećom arhitekturom (MS SQL/Spatial, GeoServer, web sloj), uključujući 2D/3D i „indoor" zahtjeve Projektnog zadatka. Dakle, čak i ako neko smatra da je za pojedine elemente „FM prirode" pogodniji drugi softver, nije isključen - naprotiv, može ravnopravno učestvovati, ali mora dokazati funkcionalni paritet i kompatibilnost sa postojećim sistemom, jer se nabavka vodi kao nadogradnja a ne kao uvođenje drugog, paralelnog rješenja. Takav pristup u potpunosti odgovara članu 54. ZJN, koji dopušta navođenje referentnog proizvoda kada je to objektivno opravdano predmetom, ali uz mogućnost „ili ekvivalent'.
Ovaj model je usklađen i sa evropskim pravilima: Direktiva 2014/24/EU traži da tehničke specifikacije ostanu otvorene tržišnoj konkurenciji i dopušta pozivanje na referentni proizvod - upravo da bi se sačuvala konkurencija, ali i osigurala kompatibilnost gdje je predmetno opravdano (npr. nadogradnja postojećeg sistema). Novija praksa Suda EU dodatno potvrđuje da je bitno omogućiti jednaku šansu ekvivalentnim rješenjima, ali to ne znači da je ugovorni organ dužan uvoditi sasvim novi, drugi tip sistema ako se tražene funkcionalnosti mogu razumno i dokazivo isporučiti kroz nadogradnju postojećeg WebGIS-a...

Razmatrajući žalbeni navod u kome Žalitelj tvrdi da predmet nabavke nije pravilno definisan kao GIS sistem, nego da se, prema traženim funkcionalnostima, suštinski radi o Facility Management sistemu, odnosno CAFM/IWMS rješenju.
Međutim, cijeneći predmetni navod kroz pravilo o teretu dokazivanja iz člana 102 Zakona o javnim nabavkama BiH, vijeće nalazi da žalitelj nije dokazao niti učinio vjerovatnim odlučne činjenice na kojima zasniva ovu tvrdnju. Naime, prema članu 102 stav (3), žalitelj je dužan dokazati ili barem učiniti vjerovatnim postojanje činjenica i razloga koji se odnose na povredu postupka ili pogrešnu primjenu materijalnog prava koje ističe u žalbi.
U konkretnom slučaju žalitelj je ostao na nivou stručne kvalifikacije i vlastitog tehnološkog stava da su pojedine funkcionalnosti „tipične za FM sisteme", navodeći primjere CAFM/IWMS platformi i BIM alata. Međutim, samom činjenicom da određene tražene funkcionalnosti, kao što su evidencija prostorija, instalacija, opreme i tehničkih sistema, mogu postojati i u FM softverima, ne čini se vjerovatnim da predmet nabavke više ne pripada GIS paradigmi, naročito kada se radi o indoor GIS, asset GIS i 2D/3D prostornoj vizualizaciji.
S druge strane, ugovorni organ je, u smislu člana 102 stav (2), uspješno dokazao činjenice i okolnosti na kojima zasniva definisanje predmeta nabavke kao nadogradnje postojećeg WebGIS

sistema. Iz izjašnjenja i tenderske dokumentacije proizlazi da kod ugovornog organa već postoji produkcioni WebGIS zasnovan na:

- *MS SQL Server podatkovnom sloju,*
- *GeoServer aplikativnom sloju,*
- *web klijentu,*
- *desktop administrativnom GIS alatu,*

te da se predmetna II faza odnosi na proširenje postojećeg sistema novim funkcionalnostima, uključujući indoor prikaze po etažama, 2D/3D vizualizaciju, migraciju podataka, edukaciju i održavanje, sve unutar istog tehnološkog okvira.

Vijeće posebno cijeni da žalitelj nije predložio nijedan stručni dokaz, tehničko mišljenje, ekspertizu ili drugi objektivni pokazatelj iz kojeg bi proizlazilo da tražene funkcionalnosti nije moguće razumno i tržišno uobičajeno realizovati kroz nadogradnju postojećeg GIS sistema, nego isključivo kroz zasebnu FM platformu.

Dakle, ovakav navod, sam za sebe, ne predstavlja dokaz nezakonitosti tenderske dokumentacije, jer izbor tehnološke platforme spada u legitimno pravo ugovornog organa, pod uslovom da je objektivno vezan za postojeće stanje sistema i stvarne potrebe. Imajući u vidu da je ugovorni organ dokazao postojanje već implementiranog WebGIS okruženja koje se predmetnom nabavkom nadograđuje, dok žalitelj nije dokazao niti učinio vjerovatnim da bi jedino FM sistem bio tehnički ispravan pristup, vijeće nalazi da nisu ispunjeni uslovi iz člana 102 stav (3) za usvajanje ovog žalbenog navoda. Slijedom navedenog, treći žalbeni navod valjalo je odbiti kao ***neosnovan.***

U četvrtom žalbenom navodu žalitelj ističe da je pregledom tenderske dokumentacije zaključio da je ugovorno tijelo u okviru jednog postupka javne nabave objedinilo dva potpuno različita predmeta nabave koji po svojoj prirodi, tehničkim zahtjevima i tržišnoj strukturi predstavljaju dvije odvojene vrste usluga. Naime, iz sadržaja tenderske dokumentacije proizlazi da predmet nabave obuhvaća: nadogradnju i održavanje postojećeg GIS softvera, uključujući implementaciju novih funkcionalnosti u postojeći sustav, iako se kroz projektni zadatak od ponuditelja traži implementacija funkcionalnosti koje nisu namijenjene GIS sustavima, već sustavima za upravljanje građevinskim objektima i tehničkom infrastrukturom

Nadogradnja postojećeg softverskog sustava predstavlja specifičnu vrstu usluge koja je u pravilu vezana uz izvornog isporučitelja softvera ili gospodarske subjekte koji su specijalizirani za održavanje i razvoj predmetnog softvera. S druge strane, razvoj sustava za upravljanje objektima i infrastrukturom aerodroma predstavlja potpuno drugačiji projekt razvoja informacijskog sustava, koji po svojoj prirodi pripada području BIM/CAFM/IWMS platformi i sustava za upravljanje imovinom (asset management). Takav sustav razvijaju i implementiraju gospodarski subjekti specijalizirani za razvoj facility management i BIM platformi, što predstavlja drukčije tržište, drukčiju tehnologiju i drukčiji skup kompetencija u odnosu na održavanje postojećeg GIS softvera.

Objedinjavanjem ove dvije vrste usluga u jedan predmet nabave ugovorno tijelo u praksi:

- neopravdano ograničava tržišno natjecanje.
- onemogućuje sudjelovanje gospodarskih subjekata koji su specijalizirani samo za jednu od navedenih vrsta usluga.
- stvara umjetnu tržišnu barijeru za potencijalne ponuditelje.

Takav pristup je suprotan temeljnim načelima javnih nabava, osobito načelu osiguravanja učinkovite konkurencije i jednakog tretmana ponuditelja, jer se kroz jedan postupak nabave kombiniraju dva tehnički i tržišno različita predmeta nabave.
U praksi javnih nabava ovakvi projekti se provode kao odvojeni postupci javne nabave ili najmanje kao odvojeni lotovi, kako bi se omogućilo sudjelovanje širem krugu gospodarskih subjekata specijaliziranih za pojedina područja.

Ugovorni organ u izjašnjenju navodi da tenderska dokumentacija ne *„spaja različite i nepovezane predmete"* u jedan postupak, nego opisuje jedinstven, tehnički koherentan posao nadogradnje postojećeg WebGIS sistema koji je već u radu na Međunarodnom aerodromu Sarajevo (MS SQL Server kao podatkovni sloj, GeoServer kao aplikativni sloj, web klijent, te MapInfo Pro kao administrativni/desktop alat). Druga faza je osmišljena da na toj istoj platformi proširi obuhvat podataka (i na unutrašnje prostore), uvede tražene 2D/3D prikaze, izvrši migraciju i integraciju podataka, te obezbijedi obuke i 12 mjeseci održavanja. Sve to je opisano direktno u TD - i to kao jednu funkcionalnu cjelinu: projektovanje/razvoj, migracija/integracija, isporuka pretplata potrebnih za kontinuitet MapInfo okruženja, edukacije i održavanje, u okviru jedne arhitekture i jedne odgovornosti isporučioca. Takva struktura nije „nedopušteno objedinjavanje", nego normalan način da se očuva operativnost i pouzdanost sistema koji je već implementiran.
Suština je u tome da GIS baza - kako je TD predvidjela - ostaje centralno mjesto za prostorne i atributne podatke o imovini, objektima, zemljištu, instalacijama i mrežama, uz web publikaciju i administraciju u poznatom okruženju. To uključuje i one funkcionalnosti koje se često koriste u FM okruženju (evidencija prostora, opreme, tehničkih pregleda, izvještavanje i si.), ali se i dalje isporučuju kroz Indoor/Asset GIS pristup na istoj WebGIS platformi, bez uvođenja drugog, paralelnog sistema. Tender ne zahtijeva klasičan CAFM/IWMS paket sa procesnim modulima koji bi opravdali odvojenu nabavku ili novi softverski ekosistem; traži se geoprostorna evidencija i vizualizacija uz integracije i administrativne funkcije - što je upravo domen GIS-a i što je TD detaljno opisala u Projektnom zadatku.
Pravno gledano, ZJN zahtijeva da se predmet nabavke opiše jasno i u skladu s potrebama ugovornog organa, uz poštovanje načela konkurencije i jednakog tretmana. To ovdje jeste učinjeno: opis predmeta i arhitektura zasnivaju se na realnom stanju i logici nadogradnje, a konkurencija se čuva time što je kriterij dodjele najniža cijena, predviđena je e-aukcija, i nigdje se ne isključuju potencijalni ponuđači koji mogu isporučiti tražene funkcionalnosti u zadatom okruženju. Nadalje, TD i izričito omogućava ekvivalentna rješenja - opšta klauzula o ekvivalentnosti propisuje da ponuđač može ponuditi i drugo rješenje ukoliko vjerodostojno dokaže jednake ili bolje tehničke i funkcionalne karakteristike i punu interoperabilnost sa postojećim MS SQL/Spatial - GeoServer - web slojem. Dakle, čak i oni koji ne koriste MapInfo mogu ravnopravno učestvovati - ali moraju dokazati da isporučuju sve ono što TD traži u definisanom VVebGIS okviru, jer je predmet nadogradnja postojećeg sistema a ne uvođenje potpuno novog, nezavisnog proizvoda. To je usklađeno sa članom 54. ZJN (tehničke specifikacije ili ekvivalent) i štiti konkurenciju, istovremeno čuvajući integritet i kontinuitet platforme koja je već u pogonu. I evropska pravila idu u istom smjeru: Direktiva 2014/24/EU zahtijeva da specifikacije ostanu otvorene tržištu i da se, kada se navede referentno rješenje, omogući „ili jednakovrijedan" Time se izbjegava neopravdano sužavanje konkurencije, ali se

priznaje legitimna potreba ugovornog organa da zaštiti interoperabilnost i kompatibilnost kada nadograđuje postojeći sistem. Novija praksa Suda EU to dodatno potvrđuje: bitno je omogućiti ekvivalente, ali se ugovorni organ ne obavezuje da uvodi drugi, paralelni sistem ako se tražene funkcionalnosti mogu razumno i dokazivo isporučiti u okviru nadogradnje postojeće platforme. Upravo tako je koncipiran ovaj predmet.

Razmatrajući žalbeni navod ovaj organ je utvrdio da Žalitelj u ovom navodu ističe da je ugovorni organ u okviru jednog postupka javne nabavke nedopušteno objedinio dvije različite vrste usluga, i to nadogradnju postojećeg GIS softvera i razvoj funkcionalnosti koje, po stavu žalitelja, pripadaju facility management odnosno BIM/CAFM/IWMS sistemima, zbog čega smatra da je predmet morao biti podijeljen na zasebne lotove ili odvojene postupke.
Međutim, cijeneći ovaj navod kroz pravilo o teretu dokazivanja iz člana 102 Zakona o javnim nabavkama BiH, ovaj organ konstatuje da žalitelj nije dokazao niti barem učinio vjerovatnim postojanje odlučnih činjenica iz kojih bi proizlazilo da je konkretno objedinjavanje suprotno Zakonu ili da objektivno onemogućava tržišnu konkurenciju. U smislu člana 102 stav (3), nije dovoljno ukazati da na tržištu postoje privredni subjekti specijalizirani samo za pojedine segmente posla, nego je bilo potrebno učiniti vjerovatnim da tražene aktivnosti nisu međusobno funkcionalno, tehnički i organizaciono povezane. U konkretnom slučaju žalitelj je ostao na nivou paušalnih tvrdnji da se radi o „dva tržišta" i „različitim kompetencijama", bez dostavljanja bilo kakvog stručnog osnova, tržišne analize, tehničkog mišljenja ili drugog dokaza iz kojeg bi proizlazilo da predmetne aktivnosti ne mogu činiti jednu tehnološku i operativnu cjelinu.
Nasuprot tome, ugovorni organ je u smislu člana 102 stav (2) dokazao postojanje činjenica i okolnosti na kojima zasniva ovako definisan predmet nabavke. Iz izjašnjenja ugovornog organa i tenderske dokumentacije proizlazi da kod ugovornog organa već postoji produkcioni WebGIS sistem sa jasno definisanom arhitekturom (MS SQL Server, GeoServer, web klijent i desktop administrativni alat), te da predmetna druga faza obuhvata:

- *proširenje postojećeg obuhvata podataka i na unutrašnje prostore,*
- *2D/3D i indoor prikaze,*
- *migraciju i integraciju podataka,*
- *edukaciju korisnika,*
- *održavanje sistema u trajanju od 12 mjeseci.*

Iz navedenog ovaj organ zaključuje da se radi o međusobno zavisnim aktivnostima koje služe jedinstvenom cilju – nadogradnji postojećeg WebGIS ekosistema, pri čemu razvoj novih funkcionalnosti, migracija podataka, edukacija i održavanje predstavljaju prirodno povezane faze jednog istog tehnološkog projekta. Posebno je značajno da žalitelj nije učinio vjerovatnim da bi razdvajanje predmeta na lotove ili zasebne postupke dovelo do većeg stepena konkurencije bez istovremenog stvaranja rizika nekompatibilnosti, podjele odgovornosti i povećanja troškova integracije i održavanja. Sama tvrdnja da se slični projekti „u praksi često razdvajaju" ne predstavlja dokaz da je ugovorni organ u konkretnom slučaju bio obavezan postupiti na isti način.
Ovaj organ stoga prihvata argumentaciju ugovornog organa da je objedinjavanje projektovanja, razvoja, migracije, edukacije i održavanja u okviru jednog postupka racionalno i objektivno opravdano potrebom očuvanja jedinstvene odgovornosti isporučioca, interoperabilnosti i kontinuiteta rada postojećeg sistema, što žalitelj nije uspio osporiti relevantnim dokazima.

Slijedom navedenog, primjenom člana 102 stav (2) i (3) Zakona, vijeće nalazi da je ugovorni organ dokazao opravdanost jedinstveno definisanog predmeta nabavke, dok žalitelj nije dokazao niti učinio vjerovatnim da takvo objedinjavanje predstavlja povredu Zakona ili načela konkurencije, zbog čega je četvrti žalbeni navod valjalo odbiti kao ***neosnovan.***

Zbog svega navedenog, ovaj organ ističe da su navodi žalitelja djelimično osnovani, zbog čega usvaja žalbu i poništava predmetnu Tendersku dokumentacija zajedno sa Obavještenje o nabavci broj 246-1-2-149-3-59/26 od 11.3.2026. godine.

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 3000,00 KM izvršit će se posebnim aktom, a u skladu sa člankom 108. stavak (7) Zakona o javnim nabavama i člankom 5. Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih člankom 108. Zakona o javnim nabavama ("Službeni glasnik BiH" broj: 61/24).

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, sukladno članu 104. i 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ovaj organ riješilo je žalbu, kao u dispozitivu ovog Rješenja.

Pouka o pravnom lijeku:
Ovo rješenje je konačan upravni akt. Protiv ovog rješenja može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema rješenja. Taksa na tužbu iznosi 100,00 KM.

PREDSJEDNIK VIJEĆA
Mirjana Antunović, dipl.pravnik

Dostaviti:
- ECOPLAN d.o.o. Mostar
- JP Međunarodni aerodrom Sarajevo d.o.o. Sarajevo
- *evidencija*
- *a/a*