BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-996-6/26
Sarajevo, 06.07.2026 godine

Ured za razmatranje žalbi, rješavajući po žalbi ponuđača JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, broj: 01-3548/26 od 05.06.2026. godine, izjavljenoj na Izmjene Tenderske dokumentacije za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj: 15-03-16-5-42-97/26 od 26.05.2025. godine, ugovornog organa Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Banja Luka, u postupku javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, na osnovu čl. 111. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH" br. 39/14, 59/22 i 50/24) i člana 193. st. (1) i (2), kao 230. stav (2) Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH" br. 29/02, 12/04, 93/09, 41/13 i 53/16), na Plenarnoj sjednici Ureda za razmatranje žalbi, održanoj dana 06.07.2026. godine, donio je

R J E Š E N J E

1.Usvaja se žalba ponuđača JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, broj: izjavljena na Izmjene Tenderske dokumentacije za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj: 15-03-16-5-42-97/26 od 26.05.2025. godine, ugovornog organa Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Banja Luka, u postupku javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju i poništava se:

- Izmjene Tenderske dokumentacije za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj: 15-03-16-5-42-97/26 od 26.05.2025. godine, te predmet vraća ugovornom organu na ponovni postupak.

2. Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 15.000,00 KM ponuđača JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, izvršit će se na osnovu posebnog Rješenja ovog organa.

O B R A Z L O Ž E N J E

Žalitelj JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, izjavio je žalbu, broj: 01-3548/26 od 05.06.2026. godine, na Izmjene Tenderske dokumentacije za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj: 15-03-16-5-42-97/26 od 26.05.2025. godine, ugovornog organa Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Banja Luka, u postupku javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, koja je kod ovog organa zajedno sa izjašnjenjem Ugovornog organa zaprimljena na dan 11.06.2026. godine.

Žalitelj u žalbi navodi:

Nezakonitost u postupanju Ugovornog organa, povreda pravila postupka se ogleda u sljedećem:

- Ugovorni organ navodi da se vrše izmjene tenderske dokumentacije na način da se mijenja rok za prijem, odnosno rok za prijem i rok za otvaranje ponuda, definisani na stranama 1, 3. i 9. na način da se rok za prijem i rok za otvaranje ponude pomjeraju sa 04.11.2025. godine na 08.07.2026. godine. Definisano vrijeme prijema i otvaranja ponude ostaje nepromijenjeno.U nastavku pobijanog akta, Ugovorni organ iznosi hronološki slijed predmetnog postupka javne nabavke te na kraju zaključuje:„Postupak se vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, tj. dana 26.09.2025. godine. Dana 22.09.2025. godine su objavljene izmjene Tenderske dokumentacije nakon završetka postupka po žalbama uloženim u postupku javne nabavke u avgustu 2026. godine, gdje je rok za dostavljanje ponuda pomjeren sa 29.09.2025. godine na 4.11.2025. godine. Slijedom navedenog rok za dostavljanje ponuda i rok otvaranja ponuda se definišu na dan 8.7.2026. godine, te potencijalnim ponuđačima napominje da se u svemu ostalom primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 6.8.2025. godine“.
- Odredbama člana 53. stav (1) Zakona, kojim je propisano da se tenderska dokumentacija mora sačiniti u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, da se kandidatima/ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji moraju dati potpune informacije o uslovima ugovora, a koje su dovoljne da se zahtjev za učešće/ponuda pripremi na stvarno konkurentskoj osnovi.Odredbama člana 53. stav (6) Zakona o javnim nabavkama je propisano da ugovorni organ može napraviti izmjene i dopune tenderske dokumentacije te da, u slučaju da takve izmjene podrazumijevaju suštinsku promjenu predmeta nabavke, ugovorni organ je u obavezi da produži rok za prijem ponuda u zavisnosti od složenosti predmeta nabavke.U konkretnom slučaju je potpuno nejasno koje je to izmjene i dopune tenderske dokumentacije napravio Ugovorni organ.Dodatnu konfuziju stvaraju i navodi da se postupak vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, a onda se navodi napomena da se primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 06.08.2025. godine.Ovakvim pojašnjenjem, Ugovorni organ je potpuno doveo u zabludu sve ponuđače jer istima nije jasno da li je postupak vraćen u vrijeme objave odluke o poništenju postupka ili je postupak nastavljen u kojem slučaju je potpuno nejasno na koji način ponuđači treba da pripreme svoje ponude.
- Određivanje novog datuma za prijem i otvaranje ponuda ne predstavlja izmjene i dopune tenderske dokumentacije u smislu odredbi člana 53. stav (6) Zakona, što jasno proizlazi iz tumačenja navedene norme jer izmjena roka za prijem i otvaranje ponuda

podrazumijeva prethodnu izmjenu i dopunu tenderske dokumentacije kao osnov za izmjenu roka za prijem ponuda.

- S obzirom na sve navedeno, smatramo da je Ugovorni organ na ovaj način doveo u zabludu potencijalne ponuđače, odnosno postupio u suprotnosti sa odredbema člana 53. Zakona, kojim je propisano da se tenderska dokumentacija mora sačiniti u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, da se ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji moraju dati potpune informacije o uslovima ugovora, a koje su dovoljne da se ponuda pripremi na stvarno konkurentskoj osnovi, zbog čega predlažemoda Ugovorni organ usvoji žalbu i poništi pobijane izmjene tenderske dokumentacije ili da Kancelarija za razmatranje žalbi, ako žalba bude proslijeđena Kancelariji, uvažavajući žalbene navode, poništi predmetni postupak javne nabavke te naloži Ministarstvu finansija i trezora BiH da žaliocu izvrši povrat naknade za vođenje žalbenog postupka.

U Izjašnjenju na žalbene navode, ugovorni organ navodi sljedeće:

Postupajući po žalbi u skladu sa Zakonom, razmotren je žalbeni zahtjev i svih šest žalbenih navoda, izvršen je uvid u kompletnu dokumentaciju i njena analiza, te je u odnosu na žalbeni zahtjev i propisani zakonski postupak utvrđeno da je žalba neosnovana.

Žalilac smatra da je nejasno koje to izmjene i dopune Tenderske dokumentacije je ugovorni organ uradio, te da konfuziju stvara što u Izmjenama Tenderske dokumentacije stoji da se postupak vraća u vrijeme kada je obavljena prva odluka o poništenju postupka, a onda navodi napomena da se primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 6.8.2026. godine.Žalilac cijeni da novi datum za prijem i otvaranje ponuda ne predstavlja izmjene i dopune Tenderske dokumentacije u smislu odredbi člana 53. stav (6) Zakona, jer cijeni da izmjena roka za prijem i otvaranje ponuda podrazumijeva prethodnu izmjenu i dopunu tenderske dokumentacije kao osnov za izmjenu roka za prijem ponuda.S obzirom na navedeno cijeni da je ugovorni organ doveo u zabludu potencijalne ponuđače, odnosno da je postupio u suprotnosti sa odredbama člana 53. Zakona, kojim je propisano da se tenderska dokumentacija mora sačiniti u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, da se ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji moraju dati potpune informacije o uslovima ugovora, a koje su dovoljne da se ponuda pripremi na stvarno konkurentskoj osnovi, zbog čega predlaže da se ponište Izmjene Tenderske dokumentacije ili da se poništi predmetni postupak javne nabavke.

Žalbeni zahtjev i žalbeni navodi žalioca su neosnovani, niti isti svoje tvrdnje potkrepljuje dokazima ili čini vjerovatnim postojanje činjenica zbog čega traži poništenje Izmjena Tenderske dokumentacije ili postupka u cjelini. Kao argumentaciju svojih navoda žalilac navodi kompletan spis predmeta javne nabavke, a koji dostavlja ugovorni organ i iz kojeg se može utvrditi da je ugovorni organ postupio u skladu sa odredbama člana 53. stav (6) Zakona, kada je Izmjenama definisao pomjeranje roka za prijem i otvaranje ponuda.Žalilac cijeni da određivanje novog datuma za prijem i otvaranje ponuda ne predstavlja izmjene i dopune Tenderske dokumentacije u smislu člana 53. stav (6) Zakona i takav njegov stav je pogrešan. Nije jasno zbog čega žalilac smatra da je ugovorni organ povrijedio postupak zato što je pomjerio datum za prijem i otvaranje ponuda, nakon što je ugovorni organ postupajući u skladu sa odlukom drugostepenog organa nastavio sa postupkom cijeneći sve činjenice u vezi sa odnosnim predmetom javne nabavke.

U obrazloženju Izmjena Tenderske dokumentacije, ugovorni organ je radi pojašnjenja naveo da se postupak vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, tj. dana 26.9.2025. godine, jer je ova odluka poništena Rješenjem Kancelarije za razmatranje žalbi, broj JN2-01-07-1-1724-8/25 od 20.11.2025. godine), kao i kasnije postupanje u postupku javne

nabavke. Žaliocu ukoliko nije bilo jasno postupanje ugovornog organa, mogao je putem Portala javnih nabavki Bosne i Hercegovine postaviti pitanje kako bi dobio potrebno pojašnjenje, ali isti to nije učinio nego je podnio žalbu i zatražio poništenje osnovanih izmjena, te i postupka javne nabavke u cjelini ne iznoseći dokaze koje opravdavaju ovakav zahtjev.Neosnovan je i navod žalioca da se određivanje novog datuma za prijem i otvaranje ponuda ne predstavlja izmjene i dopune Tenderske dokumentacije, što čini neosnovanim njegov žalbeni zahtjev u cjelini.U skladu sa svim gore pomenutim i time da ugovorni organ smatra da su navodi žalbe neosnovani, odnosno da Izmjenama Tenderske dokumentacije od 26.5.2026. godine nisu povrijeđene odredbe postupka.Uzimajući u obzir sve navedeno, te da se smatra da je žalba u cijelosti neosnovana postupljeno je u skladu sa članom 100. stav (6) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH", br. 39/14, 59/22 i 50/24).

Ugovorni organ je osnovanost predmetnog žalbenog zahtjeva cijenio u skladu sa Zakonom, njegovim podzakonskim propisima i drugim propisima koji su služili za izradu Izmjena Tenderske dokumentacije od 26.5.2026. godine i zaključio da je isti neosnovan, te imajući u vidu sve prethodno pomenuto predlaže da Kancelarija za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine odbije uloženu žalbu kao neosnovanu.

Prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, ovaj organ je pristupio provjeri formalnih pretpostavki za ulaganje žalbe, koje moraju biti ispunjene na strani žalitelja, kako bi se uopće pristupilo njenom rješavanju, a odnose se na uslovljene pretpostavke u skladu sa članom 227. Zakona o upravnom postupku, čl.109 i čl.111 Zakona o javnim nabavkama BiH i utvrdio da su ispunjeni uslovi za postupanje po istoj na način kako definišu odredbe pozvanih članova.

Nakon što su prednje pretpostavke preispitane, ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, odlučeno je kao u dispozitivu.

Sagledavši predmet cjelovito, ovaj organ je utvrdio da stanje spisa ukazuje na sljedeće:

Postupak javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju pokrenut je objavom Tenderske dokumentacije: broj 15-03-16-5-42/25 na Portalu javnih nabava dana 05.08.2025. godine.Predmetni postupak ugovorni organ poništava dana 26.09.2025.godine a kao razlog za navedeno navodi da je Agencija zaprimila informaciju od Ministarstva komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine o izvjesnom usvajanju izmjena i dopuna Pravilnika o vozačkoj dozvoli. Na Odluku o poništenju žalitelj je izjavio žalbu, koja je Rješenjem Ureda za razmatranje žalbi broj: JN2- 01-07-1-1724-8/25 od 20.11.2025. godine usvojena i poništena pobijana odluka i predmet vraćen ugovornom organu na postupanje. U Rješenju ovog organa konstaovano je sljedeće:

....."Imajući u vidu sve navedeno ovaj organ ističe da je članom 69. stav (3) Zakona, propisano da ugovorni organ može otkazati postupak javne nabavke samo zbog dokazanih razloga koji su izvan kontrole ugovornog organa i koji se nisu mogli predvidjeti u vrijeme pokretanja postupka javne nabavke.

U konkretnom slučaju ugovorni organ pokrenuo je postupak javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju 06.08.2025 godine da bi dana 29.09.2025 godine ugovorni organ predmetni postupak poništio Odlukom broj: 15-03-16-5-42-45/25 od 26.09.2025. godine, shodno odredbi člana 69. stava (3) Zakona kako to navodi ugovorni organ.

Kao razlog za poništenje ugovorni organ navodi ..... "Agencija za identitikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Agencija) je dana 6.8.2025. godine objavila Obavještenje o nabavci na Portalu javnih nabavki BiH, broj 1110-1-1-42-3-85/25 od 6.8.2025. godine, za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju.Nakon raspisivanja ovog postupka javne nabavke, Agencija je zaprimila informaciju od Ministarstva komunikacija i transport Bosna i Hercegovine o izvjesnom usvajanju izmjena i dopuna Pravilnika o vozačkoj dozvoli („Službeni glasnik BiH", br. 9/19 i 57/22) kojim je predviđena izmjena odredbe u vezi sa izdavanjem hitnih vozačkih dozvola. Kako tehničkom specifikacijom Tenderske dokumentacije nije obuhvaćen zahtjev u vezi izdavanja hitnih vozačkih dozvola, niti su izvršene prethodne provjere u vezi sa pribavljanjem obrazaca hitnih vozačkih dozvola, Agencija je ocijenila da je neophodno raspisani postupak javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju poništiti..... "

Sagledavši sve činjenice, ovaj organ zaključuje da je nesporno da je nakon što je ugovorni organ objavio predmetni postupak, ugovorni organ zaprimio je od strane Ministarstva komunikacija i transporta BiH, Prijedlog pravilnika o vozačkoj dozvoli, kako bi dali svoje mišljenje na isti. Ugovorni organ je Ministarstvu dostavio svoje mišljenje a koje se odnosilo i na odredbe člana 25. Pravilnika, a kojim je regulisano hitno izdavanje vozačkih dozvola.

Dalje stanje stvari ukazuje da ugovorni organ poništava predmetni postupak prije nego što su predmetne izmjene usvojene odnosno stupile na snagu. U svojoj odluci kojom ugovorni organ poništava postupak isti se upravo poziva na izmjene koje će se odnositi na zahtjeve za hitno izdavanje vozačkih dozvola a da pri tome propušta iznjeti jasnu argumentaciju i konkretizaciju u čemu se sastoje predmetne izmjene, niti daljnje obrazlaže da li će, u kojoj poveznici i relevantnosti, te na koji način predmetne izmjene uticati na predmetni postupak. Radi se o mnoštvu otvorenih pitanja koja u odlučnom utiču na izvođenje krajnjeg zaključivanja a u odnosu na koja ugovorni organ nije dao jasnu argumentaciju, naprotiv samo je daljnje produbio dvojbe s tim u vezi, a što u značajnom utiče na održivost izvedenog zaključivanja o poništenju predmetnog postupka. Takav pristup vođenju radnji postupka nije pravilan niti je prihvatljiv za održivost zaključivanja s tim u vezi, istodobno upućuje na povrede pravila postupka, a što sprečava da se izvedeni zaključak o ishodu postupka nesmetano prihvati.

Ovaj organ ne spori ugovornom organu mogućnost otkazivanja postupka, shodno odredbama člana 69. stav (3) Zakona, ali istovremeno naglašava da bi ugovorni organ mogao postupiti u skladu sa navedenim odredbama zakona bio je u obavezi jasno navesti i dokazati da predmetne izmjene bitno mjenjaju tehničke specifikacije, te da nastavak predmetnog postupka na način na koji je objavljen bio bi u suprotnosti sa naknadno donesenim izmjenama, a što ugovorni organ propušta. Također sama činjenica da ovaj organ nije mogao utvrditi kako i na koji način usvojene izmjene mogu uticati na dalji tok postupka kao ni da li je član na koji se poziva ugovorni organ, a koji se odnosi na hitno izdavanje vozačkih dozvola izmijenjen, a što upućuje na konfuzan pristup i neprimjereni nedostatak argumentacije o relevantnom pitanju. Ovaj organ naglašava da načelan pristup ugovornog organa koji se bez ikakvog bližeg upućivanja poziva na predmetni član, potvrđuje činjenicu da je ugovorni organ poništio postupak a da prethodno nije niti sačekao da izmjene stupe na snagu, ali i vezano daljnje ukazuje da se pojednostavljeno, poziva na poništenje bez da iznosi konkretnu sadržajnu argumentaciju te bez da se bliže, jasno i podrobno odredi šta je konkretno bilo odlučno kod zaključivanja i izvođenja posljedice s tim u vezi.

Sve navedeno upućuje da je potrebno predmetnu žalbu usvojiti i poništiti pobijanu odluku te u ponovnom postupku, da bi se izbjegla proizvoljnost i načelnost, kao i nepotrebno usložnjavanje radnji postupka, ugovorni organ je u obavezi bliže uputiti na podrobna pojašnjenja o predmetnom pitanju koje je sporno, a to uključuje najprije jasno određenje o kojem se to vezanom relevantnom sadržaju radi, koji je proistekao iz izmjena Pravilnika, a koji

u bitnom utiče na održivost sadržaja predmetnog postupka, uz jasno određenje na bazi koje ocjene i argumentacije ugovorni organ izvodi takvo zaključivanje te nalazi ključnu poveznicu za opredjeljeni ishod stvari....."

Dalje nakon što je usvojena predmetna žalba kako je predhodno i konstaovano ugovorni organ sačinio je Izmjene i dopune tenderske dokumentacije, broj: 15-03-16-5-42-66/25 od 09.12.2025. godine, protiv kojih je žalitelj izjavio žalbu, te je žalbeni postupak okončan Rješenjem ovog organa broj: JN2-01-07-1-2114-6/25 od 29.01.2026. godine. Predmetne Izmjene tenderske su poništene od strane ovog organa, predmet vraćen ugovornom organu na ponovni postupak te rješenjem je konstatovano sljedeće:

..."....*Imajući u vidu sve navedeno, ovaj organ prednje navedeno izjašnjenje ugovornog organa, cijeni površnim, paušalnim i nezasnovanim, posebno sadržajno neodgovarajućim.*

Najprije je potrebno naglasiti da nakon što je ovaj poništio Odluku o poništenju za koju je po ocjeni ugovornog organa bila promjena pravilnika osnov za donošenje iste, te predmet vratio na ponovni postupak sa jasnim nalogom da se pri ponavljanju radnji postupka ..." *ugovorni organ je u obavezi bliže uputiti na podrobna pojašnjenja o predmetnom pitanju koje je sporno, a to uključuje najprije jasno određenje o kojem se to vezanom relevantnom sadržaju radi, koji je proistekao iz izmjena Pravilnika, a koji u bitnom utiče na održivost sadržaja predmetnog postupka, uz jasno određenje na bazi koje ocjene i argumentacije ugovorni organ izvodi takvo zaključivanje te nalazi ključnu poveznicu za opredjeljeni ishod stvari.....*", *ugovorni organ apsolutno ne postupa po nalogu ovog organa, s obzirom da se u odnosu na date primjedbe i pravna shvatanja ovog organa ne osvrće, niti iznosi šta je konkretno poduzeo s tim u vezi, šta ga je rukovodilo za postupanje, odnosno izostanak postupanja, a što je nedopustivo i predstavlja povredu pravila postupka, a što upućuje na neodrživost izvedenog zaključivanja, a naročito upućuje na neizvršavanje naloga drugostepenog organa. U tom smislu, takav propust ugovornog organa nalaže striktno očitovanje ugovornog organa u ponovnom postupku, s obzirom da se time odstupa od načela dvostepenog rješavanja, a što je nepravilno i neuobičajeno u pravnoj praksi ugovornih organa, pri čemu svako postupanje mimo pravila s tim u vezi, upućuje na neodrživost naknadno donesenih odluka.U tom smislu je neophodno vratiti radnje postupka na ponavljanje, jer bi svako drugačije odlučivanje od strane ovog organa značilo konvalidiranje nepravilnog postupanja ugovornog organa i protivpravnog izostanka postupanja ugovornog organa, a što je nedopustivo i zahtijeva da se kod ponavljanja radnji postupka iznese sve što je s tim u vezi relevantno za daljnja zaključivanja, u suprotom postavlja se pitanje same namjere ugovornog organa*

Nadalje, treba sljedstveno tome istaći da je postupanje ugovornog organa nedopustivo i u smislu da isti nakon vraćanja radnji postupka od strane ovog organa, sa jasnim nalogom ovog organa svojevoljno postupa tako da pokreće aktivnosti vezane za nove izmjene sadržaja Tenderskog dokumenta, u odnosu na koje ne iznosi konkretno i jasno obrazloženje šta ga je opredjelilo za takvo postupanje po dobijanju rješenja ovog organa, niti zbog čega navedeni sadržaj nije uzeo u obzir odmah na početku postupka, u trenutku pripreme i pokretanja radnji postupka.Navedeno je nedopustivo za organ koji ne samo da mora sveobuhvatno planirati i pripremiti radnje postupka, već mora na cjelovit način da upravlja radnjama postupka od početka do kraja.U suprotnom, dovodi se u pitanje ovlast koja je ugovornom organu data shodno Zakonu o javnim nabavkama a takođe se dovodi u pitanje da li se ta javna nabavka može cijeniti društveno odgovornom javnom nabavkom, pri očigledno nepravilno vođenim radnjama postupka.

Naime, ugovorni organ prilikom Izmjena i dopuna tenderske dokumentacije, u fazi vraćanja radnji postupka na ponavljanje, uvodi tehnologiju inkjet, a što nije predstavljalo suštinu isticanja žalbenih navoda u žalbi od 09.10.2025. godine, izjavljenoj na Odluku o poništenju postupka javne nabavke, broj: 15-03-16-5-42-45/25 od 26.09.2025. godine, u

odnosu na koje je, ovaj organ naveo jasne upute za postupanje ugovornom organu. Istodobno, ugovorni organ propušta iznijeti jasne razloge s tim u vezi, tako da zasnuje okolnosti koje su relevantne pri njegovoj ocjeni za uvođenje nove tehnologije/čime suštinski mijenja u bitnom informacije postupka, a što je pravnorelevantno i odlučno pitanje i to u fazi postupka, kada se radnje postupka vraćaju na ponavljanje, ali iz sasvim drugih razloga kako je navedeno sadržajem odluke ovog organa, a niti pri tome ugovorni organ obrazlaže zbog čega naknadno odabrana tehnologija nije bila primarno opredjeljenje ugovornog organa u trenutku pokretanja predmetnog postupka, s obzirom da kod ozbiljne i profesionalne pripreme postupka niti jedna relevantna informacija ne smije biti nepoznata ili nepotpuna kod pripreme postupka javne nabavke.

Ovo naročito uzevši pri okolnostima kada ugovorni organ u pokušaju isticanja razloga u suprotno u smislu navedenog pitanja, navodi da je „... uradio tehničku analizu u oktobru/novembru 2019. godine (Prilog dokument: "Informacija o analizi postojećeg stanja sa prijedlogom mogućih rješenja o izboru najprihvatljivije tehnologije u postupku personalizacije putnih isprava, ličnih karata i vozačkih dozvola), gdje su sagledane mane i prednosti raspoloživh tehnologija za personalizaciju dokumenata...te da „...opisana tehnologija daje dodatnu sigurnost, jer ne postoje zalihe bjanko dokumenata, te je falsifikovanje istih onemogućeno"... a što upotpunosti dovodi u pitanje trenutak opredjeljenja ugovornog organa za uvođenje navedene tehnologije, za koji se nejasno odlučio u fazi postupka kada je istaknuta žalba na sadržaj Odluku o poništenju postupka, a koja je vezana za potpuno druga pitanja a ne i na početku-kod pripreme postupka, ukoliko je informacija bila poznata znatno ranije, ali i dovodi u pitanje stvarnu namjeru koja se pokretanjem postupka javne nabavke treba postići.

Uz to, ugovorni organ pogrešno shvaća suštinu istaknutih navoda žalitelja, s obzirom da u odnosu na pravilno isticanje žalitelja da nije jasan takav pristup postupku, kada ugovorni organ u fazi ponavljanja radnji postupka uvodi novu tehnologiju, ugovorni organ ničim zasnovano upućuje da žalitelj navedeno osporava jer može ostvariti predmetnu/novu/tehnologiju, a što žalitelj opovrgava i za navedeno potkrepljuje dokazima.Time ugovorni organ ne samo da ne utvrđuje sve relevantne činjenice pri izvođenju zaključaka, već očito ne odgovara na suštinu pitanja koja su mu s tim u vezi pravilno istaknuta žalbenim razlozima.

Takav neuvjerljiv pristup ugovornog organa bez iznošenja valjanih razloga je neusklađen sa pravilima postupka a što je, uz prethodno navedeno, također apsolutno nedopustivo i zahtijeva podrobnu eksplikaciju od strane ugovornog organa pri ponavljanju radnji postupka, a što prethodi formiranju suda po pitanju utvrđivanja činjenično pravne osnove.

Iz prednje iznesenog proizilazi nužnim da se pri ponavljanju radnji postupka o svim prednje iznesenim dvojbama i nejasnoćama uočenim pri vođenju radnji postupka,ugovorni organ detaljno izjasni, sa konkretnim iznošenjem argumentacije.

Ponavljanjem radnji postupka ugovorni organ će najprije postupiti u odnosu na jasno date pravna shvatanja i primjedbe ovog organa date Rješenjem ovog organa JN2-01-07-1-1724-8/25 od 20.11.2025. godine, sa jasnim i eksplicitnim osvrtima s tim u vezi, uz podrobnu i sveobuhvatnu analizu i valjane razloge, a potom, u odnosu na daljnje pitanje –uvođenja inkjet tehnologije i to u fazi postupka kada su radnje postupka vraćene na ponavljanje, ugovorni organ treba detaljno i iscrpno uputiti na bazi kojeg pravnog osnova postupa pri takvom opredjeljnju, iz kojih razloga se za navedeno opredjeljenje nije odlučio na početku postupka, na bazi čega su konkretno nastupile suštinski promjenjene okolnosti u odnosu na prvobitno opredjeljenje ugovornog organa, a naročito neposredno po usvajanju žalbenih navoda od strane ovog organa po potpuno drugim pitanjima,te da iznese sve što je s tim u vezi relevantno radi raspravljanja i utvrđenja pravog stanja stvari, što čini bit načela materijalne istine.

Napominje se da proizvoljan pristup pravnorelevantnim činjenicama koje je potrebno raspraviti i utvrditi, naročito onim koje sadržavaju vezani nalog za postupanje, nije i ne može

biti održiv s obzirom da svaki postupak javne nabavke treba pripremiti sistematično i održivo i za svako postupanje i izostanak postupanja treba imati jasnu i održivu argumentaciju, a što u odnosu na predmetno opredjeljenje ugovornog organa vođenju radnji postupka očito upotpunosti izostaje....."

Nakon dva rješenja ovog organa kako je predhodno kostatovano ugovorni organ ponovno donosi Odluku o poništenju koja je osporena od strane VERIDOS GmbH, SR Njemačka, te je žalbeni postupak pred ovim organom okončana rješenjem broj: JN2-01-07-1-544-7/26 od 23.04.2026 godine, kojim je usvojena žalba pobijana odluka poništena te kostatovano kako slijedi:

.....Uvidom u osporenu odluku, žalbene navode i cjelokupnu dokumentaciju spisa, ovaj organ utvrdio je da je žalba osnovana.

Naime, ovaj organ sagledavši sve činjenice, utvrdio je da ugovorni organ niti u ponovljenom postupku nije postupio po ranijim nalozima ovog organ, niti je otklonio nedostatke na koje mu je ovaj organ ukazivao. Navedeno, ovaj organ najprije nalazi u tome da ugovorni organ i dalje odluku zasniva na opštim i neargumentovanim tvrdnjama o izmjenama pravilnika, kao što je to i prethodnim radnjama postupka i nakon jasnih uputa ovog organa konstantno ponavljao, bez konkretnog obrazloženja na koji način te izmjene utiču na predmetnu javnu nabavku, te koja je njihova ključna poveznica sa ishodom postupka. Posebno se ističe da se ugovorni organ poziva na izmjene člana 25. a sada i na članove 27 i 29. Pravilnika i uvođenje novih obrazaca a sve u odnosu na hitno izdavanje vozačkih dozvola i izdavanje zamjenskih vozačkih dozvola. Međutim iz osporene odluke nije jasno koje konkretno tehničke ili funkcionalne zahtjeve iz tenderske dokumentacije je potrebno izmjeniti, koje relevantnosti s tim u vezi onemogućavaju nastavak ili u bitnom ometaju vođenje i nastavak radnji postupka, tako da upotpunosti izostaje argumentacija kako navedene izmjene utiču na ishod postupka, u čemu se zapravo sastoje suštinske specifičnosti koje sprečavaju i sputavaju održivost postupka, niti su dostavljeni bilo kakvi dokazi koji bi potvrdili da predmet nabavke više ne odgovara važećem regulatornom okviru. Ponovno izostaju i valjani razlozi ugovornog organa da za izmjene propisa u kojem je sudjelovao nije bio na vrijeme upoznat, da bi se nesmetano koristio osnov člana 69. stav(3) Zakona, koji se koristi samo pri okolnostima iznimnosti.

Ugovorni organ očigledno kontinuirano ponavlja propuste kod vođenja radnji postupka, na jednoznačan način u odnosu na jasno date upute ovog organa. Nije suština ponavljanja radnji postupka u odnosu na pitanje zasnivanja okolnosti za opredjeljujući ishod postupka, pominjanje novih ili nešto izmjenjenih starih razloga, već njihovo dovođenje u vezu sa opredjeljenjem u odnosu na ishod postupka javne nabavke i zasnivanje okolnosti s tim u vezi svim podobnim raspoloživim sredstvima, tako da se stvori potpuno uvjerenje da su nesmetane okolnosti upotpunosti održive.

Ovaj organ podsjeća da samo postojanje izmjena propisa ne predstavlja automatski osnov za poništenje postupka javne nabavke, već ugovorni organ dužan je dokazati neposredan i konkretan uticaj tih izmjena na predmet nabavke što u konkretnom slučaju nije učinjeno.

Dodatno iz spisa proizilazi da institut "hitnog izdavanja" nije novina već se izmjena između ostalog odnosi se na rok izdavanja dokumenata, na što ukazuje i žalitelj pri čemu, ugovorni organ dodatno ničim ne upućuje na koji način se navedena sintagma "hitnog izdavanja" može dovesti u vezu sa tehničkim izgledom ili funkcionalnim karakteristikama koje su predmet nabavke te stoga nije ničim bliže pojašnjeno niti zasnovano kako predmetna izmjena utiče na valjanost i održivost postojećih tehničkih karakteristika, te koje su konkretne specifičnosti kod izdavanja zamjenskih vozačkih dozvola u smislu njenih karakteristika.

Napominje se da navedena činjenica niti je raspravljena niti utvrđena niti je jasan njen uticaj na rješenje stvari, a što predstavlja propust vođenja radnji postupka, koji u značajnom utiče na održivost izvedenog zaključivanja. U takvim izuzetno složenim i osjetljivim pitanjima sadržanih u prirodi predmeta nabavke, ugovorni organ ne može pojednostavljeno iznositi argumente, niti se zadržati na šturom pominjanju aktivnosti koje su nastupale istodobno ili usputno sa vođenjem radnji postupka, jer to ne priliči ulozi koju ugovorni organ ima kod vođenja radnji postupka, niti je dovoljno u odnosu na osjetljivost i specifičnost postupka koji se vodi, a koji je od značaja za javni interes. Ovaj organ, još jednom upozorava na profesionalnu odgovornost koju ugovorni organ ima kod vođenja radnji postupka, ne samo u smislu nedopustivog načelnog i usputnog pominjanja aktivnosti koje ne dovodi u vezu sa predmetom nabavke, već u primjećenom više puta ponovljenom, nepravilnom pristupu ugovornog organa pri vođenju radnji postupka, rezultat kojih su još uvijek neutvrđene pravnorelevantne činjenice, a što negativno utiče na efikasnost postupka i što je nedopustivo.

Dalje u odnosu na dodatni razlog poništenja koji se odnosi na navodni drastični porast cijena, ovaj organ cijeni paušalnim i nezasnovanim jer ugovorni organ svoje tvrdnje ničim ne zasniva. Naime, ugovorni organ se poziva na opšte okolnosti na tržištu, međutim stanje spisa ne ukazuje da je izvršeno novo istraživanje tržišta koje bi potvrdilo tvrdnje ugovornog organa, također nisu precizirani konkretni podaci, analize ili uporedivi pokazatelji koji bi ukazivali da procijenjena vrijednost nabavke više ne odgovara stvarnom stanju na tržištu. Dakle sve navedeno upućuje na to da ugovorni organ svoje tvrdnje zasniva na predpostavkama, a ne na činjenicama i zasnovanim dokazima. Pozivanje na opšti rast cijena bez konkretizacije u odnosu na predmet nabavke ne može se smatrati valjanim obrazloženjem. Naprotiv, ugovorni organ na očito pojednostavljen način pristupa novoiznesenim razlozima, bez poveznice sa dokazima s tim u vezi, a što je neprihvatljivo naročito u ovoj fazi postupka i naročito dovodeći u pitanje ne samo aktivnosti istraživanja tržišta već i aktivnosti planiranja, koje su između ostalih aktivnosti relevantne za ocjenu upravljanja postupkom i profesionalne odgovornosti ugovornog organa.

Ovaj organ takođe ukazuje na nedosljednost u postupanju ugovornog organa kroz predmetni postupak. Naime, iz spisa proizilazi da je ugovorni organ u više navrata donosio odluku o poništenju pri čemu su svaki puta izneseni drugi razlozi prvo izmjene pravilnika, zatim promjena tehnologije, pa ponovno izmjene pravilnika i porast cijena na tržištu. Ovakvo postupanje ukazuje da razlozi za poništenje nisu zasnovani na jasno utvrđenim činjenicama, već se razlozi naknadno mijenjaju i prilagođavaju, a što dovodi u pitanje ozbiljnost i zakonitost postupanja ugovornog organa a što ukazuje na odsustvo predhodne i temeljite analize.

Sagledavši predmetne radnje postupka jedinstveno, koje su više puta ponavljane, uočava se konstantno jednoznačno postupanje ugovornog organa, koji u odnosu na pravnorelevantno pitanje zasnovanosti opredjeljenja za ishod postupka, ne postupa shodno nalozima ovog organa, s obzirom da naloge ovog organa više puta navedene u odnosu na jednoznačno, sporno pitanje opredjeljenja za ishod postupka, dosljedno ne slijedi.

Naprotiv, ne samo da ugovorni organ pri ponavljanju radnji postupka u odnosu na pitanje osnova za jednoznačno opredjeljujući ishod postupka, konstantno i šturo upućuje ili na iste ili na hipotetske razloge, već ih pri tome površno i načelno pominje, a što je nedovoljno i neodrživo, a naročito je pravnorelevantno to što ugovorni organ navedene razloge ne uspijeva dovesti u vezu sa opredjeljujućim ishodom postupka, da bi se odluka o ishodu postupka nesmetano i održala. Učestalo ponavljanje propusta ugovornog organa, uslijed uvriježenog nepravilnog postupanja koje je konstantno neusklađeno prema uputama datih sadržajem odluka ovog organa, upućuje na očigledne i ustaljene povrede postupka javne

nabavke, koje nisu ničim opravdane, a usljed uloge koje ugovorni organ ima u vođenju radnji postupka i izraženog javnog interesa koji se prožima kroz predmet nabavke, su nedopustive.

Kako je ovaj organ uočio jednoznačno nepravilno postupanje ugovornog organa i nakon Rješenja ovog organa broj: JN2-01-07-1-1724-8/25 od 20.11.2025. godine i Rješenja ovog organa broj: JN2-01-07-1-2114-6/25 od 29.01.2026. godine, to se u navedenom smislu za daljnje postupanje, u cilju zaštite načela i pravila postupka,izričito napominje ugovornom organu ,da se neće tolerisati nepravilno i nepotpuno vođenje radnji postupka,niti primjećeni izraženi izostanak postupanja shodno nalozima ovog organa, a što će u slučaju daljnjih propusta pri vođenju radnji postupka i nepostupanja po nalozima ovog organa, biti osnov za korištenje ovlasti iz čl.116 Zakona.

Pri činjenici da se ne radi o organu koji nije upućen u opštu kodifikaciju pravila postupka kao i pravila shodno Zakonu o javnim nabavkama, pri činjenici da su date jasne upute ovog organa, više puta ponovljene, koje se tiču nedvojbenog dovođenja u vezu okolnosti koje ugovorni organ cijeni pravnorelevantnim sa konkretnim ishodom postupka, pri činjenici da značaj i sadržaj predmetne javne nabavke ne dopušta izostanak profesionalnosti i pravilnog vođenja i upravljanja postupkom, to se neće dopustiti daljnji propusti i nedosljednosti koje ugovorni organ očito konstantno ponavlja, o čemu će se voditi računa....."

U ponovnom postupku ugovorni organ sačinjava izmjene na način kako slijedi:

Uvidom u Izmjene Tenderske dokumentacije za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj: 15-03-16-5-42-97/26 od 26.05.2025. godine, ugovornog organa Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Banja Luka, navedeno je sljedeće:

U Tenderskoj dokumentaciji za javnu nabavku obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju, broj 15-03-16-5-42/25 od 5.8.2025 godine, sa izmjenama, broj 15-03-16-5-42-38/25 od 22.9.2025. godine, (u daljem tekstu Tenderska dokumentacija) koje su objavljene na Portalu javnih nabavki Bosne i Hercegovine, Obavještenje o nabavci broj 1110-1-1-42-3-85/25 od 6.8.2025 godine i Ispravka za Obavještenje o nabavci broj 1110-1-1-42-3-8-97/25 od 23.9.2025. godine, vrše se izmjene kako slijedi:

- mijenja se rok za prijem, odnosno rok za prijem i rok za otvaranje ponuda definisani na stranama 1. 3. i 9., na način da se rok za prijem i rok za otvaranje ponuda pomjeraju sa "4.11.2025. godine" na "8.7.2026. godine". Definisano vrijeme prijema i otvaranja ponuda ostaje nepromijenjeno.

Izmjene Tenderske dokumentacije vrše se nakon što je Kancelarija za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine postupajući po žalbi, svojim rješenjem broj JN2-01-07-1-544-7/26 od 23.4.2026. godine, poništila Odluku o poništenju postupka javne nabavke, broj 15-03-16-5¬42-82/25 od 5.3.2026. godine i predmet vratila ugovornom organu na ponovno postupanje. Postupajući u skladu sa ovim rješenjem nastavlja se postupak javne nabavke i vrši produženje rokova za prijem i otvaranje ponuda, te u skladu sa istim dalje argumentuje postupanje ugovornog organa u postupku javne nabavke.

Tenderska dokumentacija za ovaj postupak javne nabavke je objavljena Obavještenjem o nabavci dana 6.8.2025. godine. Po pokretanju postupka izjavljene su žalbe na Tendersku dokumentaciju, od kojih su žalioci odustali, te je Kancelarija za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine dana 4.9.2025. godine i dana 18.9 2025. godine donijela zaključke o obustavljanju žalbenih postupaka.

U toku trajanja žalbenih postupaka, odnosno krajem avgusta 2025. godine u ugovornom organu su zaprimljene informacije da su u Ministarstvu komunikacija i transporta Bosne i Hercegovine u završnoj fazi usvajanja Izmjene i dopune Pravilnika o vozačkoj dozvoli („Službeni glasnik BiH", br. 9/19 i 57/22) (u daljem tekstu. Pravilnik) (prijedlog je objavljen na web stranici:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web%rct=j&opi=89978449&url=https://ekonsultacije.gov.ba/legislationactivities/downloaddocument%3Fdocumentld%3D1027392&ved=2ahUKEwiCt_Hp7baPAxXR2wlHHWTEBesQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0kO4ytMZon-WLIC3wEIRML.

U procesu konsultacija sredinom 2024. godine ugovorni organ je uputio mišljenje donosiocu podzakonskog propisa u kojem je iznio određene rezerve oko načina provođenja, tada u nacrtu normirane, izmijenjene odredbe člana 25. stav (2) Pravilnika. Međutim do usvajanja navedenih izmjena i dopuna nije došlo do momenta pokretanja ovog postupka javne nabavke. Nakon što je pokrenut postupak javne nabavke zaprimljena je informacija o skorom usvajanju dokumenta, čije norme treba imati u obziru prilikom pripreme tehničkih specifikacija za pribavljanje obrazaca vozačkih dozvola.

Konstatovano je da je Tenderska dokumentacija, broj 15-03-16-5-42/25 od 5.8.2025. godine usklađena sa provedivim odredbama važećeg Pravilnika, ali da je neophodno izvršiti analizu usklađenosti iste, odnosno njenih tehničkih specifikacija sa predloženim izmjenama i dopunama odnosnog pravilnika jer se cijenilo izvjesno da će iste biti usvojene. S obzirom da je Agencija kao ugovorni organ raspisala postupak javne nabavke obrazaca ličnih karata i obrazaca vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju pristupljeno je analizi mogućeg uticaja izmjena i dopuna Pravilnika na odnosni postupak javne nabavke obrazaca ličnih karti i vozačkih dozvola

Slijedom navedenog izvršena je analiza i zaključeno da je članom 8. Prijedloga pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o vozačkim dozvolama predviđena izmjena člana 25. osnovnog teksta Pravilnika na način kako slijedi: „Nadležni organ može bez obzira na razloge, na zahtjev podnosioca, izdati vozačku dozvolu u roku od 72 sata od trenutka podnošenja zahtjeva i u tom slučaju dodatne troškove snosi podnosilac zahtjeva.".

U vezi neprovodivosti odredbe člana 25. stav (2) osnovnog teksta Pravilnika ugovorni organ je Ministarstvu komunikacija i transporta BiH u nekoliko navrata skretao pažnju, jer naime u istoj stoji:

"(1) Nadležni organ izdaje vozačku dozvolu u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva.

(2) Izuzetno od stava (1) ovog člana, nadležni organ na zahtjev lica iz opravdanih razloga (liječenje u inostranstvu, poslovni razlozi i dr.) može izdati vozačku dozvolu u roku navedenom u zahtjevu, i u tom slučaju dodatne troškove snosi podnosilac zahtjeva."

Kako je rok za izdavanje vozačkih dozvola van redovnog roka vezan za rok koji odredi lice koje podnosi zahtjev, način njegovog normiranja je onemogućavao postupanje nadležnih organa cijeneći vrijeme neophodno za njihovo postupanje i provođenje personalizacije takvog dokumenta. Za ugovorni organ bilo koja izmjena ove neprovodive odredbe je bitna jer njena primjena ima značaja za postupanje ugovornog organa u smislu stvaranja uslova i provođenje personalizacije obrazaca vozačke dozvole u đatom roku.

Razmatranjem prijedloga izmijenjene odredbe (a u vezi s čim su se donosiocu ovog propisa još u formi nacrta ovih izmjena istakli izazovi njegovog provođenja i neophodnosti daljih aktivnosti na eventualnoj njihovoj razradi) je utvrđena objektivna nemogućnost postupanja po zahtjevima u roku od 72 sata, kada se u obzir uzmu mogući dani vikenda, te postupanje nadležnih organa entiteta i ugovornog organa. S tim u vezi je zaključeno da ugovorni organ treba da preduzme mjere prema donosiocu predmetnih izmjena i dopuna sa prijedlogom za definisanje roka u trajanju od pet radnih dana. Slijedom navedenog ugovorni organ je uputio dana 4.9.2025. godine dopis donosiocu propisa sa mišljenjem da se rok od 72 sata pomjeri na pet radnih dana, kako bi se omogućila personalizacija obrazaca i njihova distribucija nadležnim organima na lokacije podnošenja zahtjeva.

Dalje je ugovorni organ, s obzirom da je raspisan postupak javne nabavke, razmatrao tekst Tenderske dokumentacije i prijedlog izmjena Pravilnika, te utvrdio da u Tenderskoj dokumentaciji, zbog neprovodivosti važeće odredbe i toga da nakon dostavljenog nacrta izmjena nije bilo daljih informacija oko usvajanja drugačijih odredbi, nisu posebno specifikovani uslovi za isporuku obrazaca u slučaju kraćih rokova od uobičajenih. Zatim je konstatovano da u zavisnosti od različitih tehnologija izrada predmetnih obrazaca dobavljači mogu različito odgovoriti na zahtjeve za isporuku obrazaca u kraćim rokovima nego što je zahtijevano Tenderskom dokumentacijom. Naime, za neke tehnologije je pomjeranje roka za isporuku obrazaca nema uticaja, dok za neke tehnologije navedeno jeste bitni element za odlučivanje da li će učestvovati u odnosnom postupku javne nabavke. Slijedom navedenog zaključeno je da prijedlog odredbe člana 25. Pravilnika može uticati na sam postupak javne nabavke, zbog čega je neophodno da ugovorni organ preduzme dalje radnje kako bi postupio u skladu sa članom 3. Zakona o javnim nabavkama da se omogući da ponuđači sa različitim tehnologijama ispune uslove koji se trebaju zahtjevati.

Kako je postupak javne nabavke pokrenut, a do usvajanja izmjena nije još došlo, ali je potvrđeno da se njihovo usvajanje uskoro očekuje, ugovorni organ, cijeneći da zahtjev nije obuhvaćen Tenderskom dokumentacijom, da nisu izvršene prethodne provjere tržišta u vezi pomenutog, kao i da nema pravnih mogućnosti za obustavljanje postupka javne nabavke, izvršio je otkazivanje pokrenutog postupka javne nabavke u skladu sa članom 69. stav (3) Zakona o javnim nabavkama.

Na poništenje postupka javne nabavke je izjavljena žalba koju je Kancelarija za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, svojim rješenjem broj JN2-01-07-1-1724-8/25 od 20.11.2025. godine, ocijenila osnovanom jer je zaključeno da ugovorni organ nije mogao postupati na navedeni način prije nego što su predmetne izmjene podzakonskog propisa usvojene, odnosno stupile na snagu, te zbog toga što nije iznio jasnu argumentaciju i konkretizaciju u čemu se sastoje predmetne izmjene, niti dalje obrazložio da li će, u kojoj vezi i relevantnosti, te na koji način predmetne izmjene uticati na predmetni postupak. Ugovorni organ u objašnjenju iznad argumentuje svoje postupanje u odnosu na zaključke Kancelarije za razmatranje žalbi iznesene u Rješenju od 20.11.2025. godine.

Do donošenja Rješenja drugostepenog organa od 20.11.2025. godine, Ministarstvo komunikacija i transporta, u saradnji sa organom nadležnim za unutrašnje poslove, je donijelo Pravilnik o izmjenama Pravilnika o vozačkoj dozvoli („Službeni glasnik BiH", broj 66/25) kojim se vrše izmjene čl. 27. i 29. osnovnog teksta Pravilnika. Dakle do zaprimanju pomenutog rješenja utvrđeno je da u konačnici donosilac podzakonskog akta (Izmjena Pravilnika) nije uopšte usvojio u konsultacijama komentarisane izmjene člana 25. osnovnog teksta Pravilnika. Dakle, izmjena odredbe člana 25. nije bilo ni kako je stajalo u Prijedlogu pravilnika o izmjenama, niti kako je ugovorni organ sugerisao. Kako je Kancelarija za razmatranje žalbi BiH svojim rješenjem tražila jasnu argumentaciju razloga za poništenje postupka, a sa

usvajanjem izmjena Pravilnika koje nisu uključivale izmjene odbredbe u vezi sa kojom je ugovorni organ poništio postupak javne nabavke dana 26.9.2025. godine, ugovorni organ je zaključio da nema mjesta poništenju postupka, jer se očekivane izmjene odnosne odredbe nisu dogodile i osnovni tekst odredbe, koji je neprovodiv, ostao je na snazi.

Cijeneći pomenute okolnosti, ugovorni organ se odredio za dalji nastavak postupka javne nabavke. Za potrebe daljeg nastavka postupka ugovorni organ je cijenio da je neophodno u Tenderskoj dokumentaciji u postupku javne nabavke izvršiti izmjene Naime, uzeto je u obzir da je istovremeno sa ovim postupkom aktueian bio i postupak javne nabavke obrazaca pasoških knjižica, te se smatralo da je potrebno ujednačiti zahtjeve tenderskih dokumentacija ova dva postupka javne nabavke kako bi se smanjio broj tehnologija koji se koristi u personalizaciji dokumenata i primijenile preporuke u vezi sa bezbjednošću dokumenata. Ovo je izvršeno i sa ciljem funkcionisanja procesa personalizacije bez obzira ukoliko ponovo dođe do nekih promjena u Pravilniku. U skladu sa navedenim izvršene su kasnije osporavane izmjene Tenderske dokumentacije dana 9.12.2025. godine.

Na izvršene izmjene izjavljena je žalba, koju je Kancelarija za razmatranje žalbi BiH usvojila dana 29 1.2026 godine, svojim aktom broj JN2-01-07-1-2114-6/25, te dala nalog ugovornom organu da detaljno i iscrpno uputi na bazi kojeg pravnog osnova postupa pri takvom opredjeljenju, iz kojih razloga se za navedeno opredjeljenje nije odlučio na početku postupka, na bazi čega su konkretno nastupile suštinski promijenjene okolnosti u odnosu na prvobitno opredjeljenje ugovornog organa, a naročito neposredno po usvajanju žalbenih navoda od strane drugostepenog organa po potpuno drugim pitanjima, da se iznese sve što je s tim u vezi relevantno radi raspravljanja i utvrđenja pravog stanja stvari, što čini bit načela materijalne istine

Kao što je pomenuto ugovorni organ je cijenio da je neophodno ujednačiti zahtjeve tenderskih dokumentacija kojima se vrši nabavka obrazaca dokumenata u vezi sa primjenom tehnologija prilikom njihove personalizacije kako bi se umanjili troškovi samog procesa i preduzele bezbjednosne mjere, rukovodeći se da je predmetnim izmjenama i dalje obezbijeđena konkurentnost u postupku javne nabavke

Drugostepeni organ je cijenio da nije pravilno ovakvo postupanje ugovornog organa, te izvršio poništenje izmjena i dopuna Tenderske dokumentacije od 9.12.2025. godine i predmet je vraćen ugovornom organu na ponovni postupak.

Rješenje drugostepenog organa, od 29.1.2026. godine, ugovorni organ je zaprimio dana 17.2 2026 godine, te je u razmatranju uslova za ponovni postupak zaključio se postupak vraća skoro na fazu neposredno nakon raspisivanja, mada je proteklo više od šest mjeseci, da su se pojavila određena pitanja koja je neophodno raspraviti sa potencijalnim ponuđačima Zaključeno je da provođenje parcijalnog istraživanja tržišta u toku samog trajanja postupka javne nabavke, čiju Tendersku dokumentaciju su većinom preuzeli mogući ponuđači, moglo da stvori funkcionalne probleme za provođenje odnosnog postupka javne nabavke, te da bi u osnovi trebalo provesti cjelovito istraživanje tržišta.

Slijedom navedenog ugovorni organ je donio Odluku o poništenju postupka javne nabavke dana 5.3.2026. godine pod brojem 15-03-16-5-42-82/25, u čijem obrazloženju se pozvao na izazove sa kojima se susreće u pogledu izmjene podzakonskog propisa o vozačkoj dozvoli u pogledu odredbi koji se tiču uređivanja izdavanja vozačkih dozvola u kraćem roku od redovno propisanog roka od 15 dana. Ovom prilikom ugovorni organ se pozvao i na izmjenu člana 27. Pravilnika koja se odnosi na institut zamjenske vozačke dozvole, koje uređivanje je zahtijevalo dodatnu razradu načina postupanja nadležnih organa i ugovornog organa o cjelini. Takođe.

ugovorni organ je u svom obrazloženju iznio i bojazan zbog trenda povećanja cijena na tržištu, a što nije bio u mogućnosti da dokumentuje jer su Tendersku dokumentaciju većinom preuzeli mogući ponuđači.

Na odluku o poništenju postupka od 5.3.2026. godine izjavljena je žalba, koju je Kancelarija za razmatranje žalbi BiH ocijenila osnovanom, svojim rješenjem broj JN02-01-07-1-544-7/26 od 23.4.2026. godine (a koju je ugovorni organ zaprimio 3.5.2026. godine), te i ovu odluku poništila i predmet vratila ugovornom organu na ponovni postupak.

U ponovnom postupku ugovorni organ donosi ove izmjene Tenderske dokumentacije, čiji sastavni dio čini ovo objašnjenje postupanja u odnosnom predmetu javne nabavke, čiji cilj nije bilo postupanje suprotno načelima i odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH, već suprotno.

Postupak se vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, tj. dana 26.9.2025. godine. Dana 22.9.2025 godine su objavljene izmjene Tenderske dokumentacije nakon završetka postupka po žalbama uloženim u postupku javne nabavke u avgustu 2026. godine, gdje je rok za dostavljanje ponuda pomjeren sa 29.9.2025. godine na 4.11.2025. godine.

Slijedom navedenog rok za dostavljanje ponuda i rok otvaranja ponuda se definišu na dan 8.7.2026 godine, te potencijalnim ponuđačima napominje da se u svemu ostalom primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 6.8.2025. godine.

Uvidom u Ispravku za Obavještenje o nabavci, broj: 1110-1-1-42-8-81/26, datum i vrijeme slanja na objavu na Portalu javnih nabavki: 26.05.2026. godine u 13:51 sati, navedeno je sljedeće:

I 2. Ispravlja se sljedeće

Odjeljak IV 3. mijenja se i glasi:
07.07.2026.

Odjeljak IV 7. mijenja se i glasi:

Datum i vrijeme	*08.07.2026. 10:00*

Odjeljak IV 8. mijenja se i glasi:

Adresa i mjesto otvaranja ponuda	*ul. Ivana Franje Jukića 2, Banjaluka, BiH*
Datum i vrijeme	*08.07.2026. 12:00*

Žalitelj spori da ....."Ugovorni organ navodi da se vrše izmjene tenderske dokumentacije na način da se mijenja rok za prijem, odnosno rok za prijem i rok za otvaranje ponuda, definisani na stranama 1, 3. i 9. na način da se rok za prijem i rok za otvaranje ponude pomjeraju sa 04.11.2025. godine na 08.07.2026. godine. Definisano vrijeme prijema i otvaranja ponude ostaje nepromijenjeno.U nastavku pobijanog akta, Ugovorni organ iznosi hronološki slijed predmetnog postupka javne nabavke te na kraju zaključuje:

„Postupak se vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, tj. dana 26.09.2025. godine. Dana 22.09.2025. godine su objavljene izmjene Tenderske dokumentacije nakon završetka postupka po žalbama uloženim u postupku javne nabavke u avgustu 2026. godine, gdje je rok za dostavljanje ponuda pomjeren sa 29.09.2025. godine na 4.11.2025.

godine. Slijedom navedenog rok za dostavljanje ponuda i rok otvaranja ponuda se definišu na dan 8.7.2026. godine, te potencijalnim ponuđačima napominje da se u svemu ostalom primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 6.8.2025. godine".

Odredbama člana 53. stav (1) Zakona, kojim je propisano da se tenderska dokumentacija mora sačiniti u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, da se kandidatima/ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji moraju dati potpune informacije o uslovima ugovora, a koje su dovoljne da se zahtjev za učešće/ponuda pripremi na stvarno konkurentskoj osnovi.Odredbama člana 53. stav (6) Zakona o javnim nabavkama je propisano da ugovorni organ može napraviti izmjene i dopune tenderske dokumentacije te da, u slučaju da takve izmjene podrazumijevaju suštinsku promjenu predmeta nabavke, ugovorni organ je u obavezi da produži rok za prijem ponuda u zavisnosti od složenosti predmeta nabavke.U konkretnom slučaju je potpuno nejasno koje je to izmjene i dopune tenderske dokumentacije napravio Ugovorni organ.Dodatnu konfuziju stvaraju i navodi da se postupak vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, a onda se navodi napomena da se primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 06.08.2025. godine.Ovakvim pojašnjenjem, Ugovorni organ je potpuno doveo u zabludu sve ponuđače jer istima nije jasno da li je postupak vraćen u vrijeme objave odluke o poništenju postupka ili je postupak nastavljen u kojem slučaju je potpuno nejasno na koji način ponuđači treba da pripreme svoje ponude.Određivanje novog datuma za prijem i otvaranje ponuda ne predstavlja izmjene i dopune tenderske dokumentacije u smislu odredbi člana 53. stav (6) Zakona, što jasno proizlazi iz tumačenja navedene norme jer izmjena roka za prijem i otvaranje ponuda podrazumijeva prethodnu izmjenu i dopunu tenderske dokumentacije kao osnov za izmjenu roka za prijem ponuda.S obzirom na sve navedeno, smatramo da je Ugovorni organ na ovaj način doveo u zabludu potencijalne ponuđače, odnosno postupio u suprotnosti sa odredbema člana 53. Zakona, kojim je propisano da se tenderska dokumentacija mora sačiniti u skladu sa Zakonom i podzakonskim aktima, da se ponuđačima u tenderskoj dokumentaciji moraju dati potpune informacije o uslovima ugovora, a koje su dovoljne da se ponuda pripremi na stvarno konkurentskoj osnovi, zbog čega predlažemoda Ugovorni organ usvoji žalbu i poništi pobijane izmjene tenderske dokumentacije ili da Kancelarija za razmatranje žalbi, ako žalba bude proslijeđena Kancelariji, uvažavajući žalbene navode, poništi predmetni postupak javne nabavke te naloži Ministarstvu finansija i trezora BiH da žaliocu izvrši povrat naknade za vođenje žalbenog postupka....."

Imajući u vidu sve navedeno, ovaj organ ističe da iz spisa proizilazi da je Postupak javne nabavke obrazaca ličnih karata i vozačkih dozvola sa iznajmljivanjem opreme za njihovu personalizaciju pokrenut objavom Tenderske dokumentacije: broj 15-03- 16-5-42/25 na Portalu javnih nabava dana 05.08.2025. godine, nakon čega je ugovornio organ donosio više odluka o poništenju kao i izmjene tenderske dokumentacije. Protiv navedenih odluka i izmjena izjavljivane su žalbe koje su usvajene, pri čemu su osporene odluke poništavane a sve kako je predhodno i konstatovano.

Pri tome je od odlučnog značaja, činjenica da niti jednim rješenjem ovog organa nije poništena prvobitno objavljenja tenderska dokuemntacija. Međutim, nakon posljednjeg rješenja ovog organa, ugovorni organ sačinjava Izmjenu tenderske dokumentacije kojom mijenja rok za dostavljanje ponuda te istovremeno konstatuje ..." Postupak se vraća u vrijeme kada je objavljena prva odluka o poništenju postupka, tj. dana 26.9.2025. godine. Dana 22.9.2025 godine su objavljene izmjene Tenderske dokumentacije nakon završetka postupka po žalbama uloženim u postupku javne nabavke u avgustu 2026. godine, gdje je rok za dostavljanje ponuda pomjeren sa 29.9.2025. godine na 4.11.2025. godine.

Slijedom navedenog rok za dostavljanje ponuda i rok otvaranja ponuda se definišu na dan 8.7.2026 godine, te potencijalnim ponuđačima napominje da se u svemu ostalom primjenjuje osnovni tekst Tenderske dokumentacije objavljen 6.8.2025. godine....".

Imajući u vidu sve navedeno, ovaj organ nalazi da je sve navedeno međusobno neusklađeno i stvara pravnu neizvjesnost u pogledu toga koji sadržaj tenderske dokumentacije je na snazi, odnosno po kojem sadržaju informacija Tenderskog dokumenta, zapravo treba postupati, te u koju fazu je vraćen postupak, a što je očito rezultat neodgovarajuće sistematike, izostanka pravilnog obuhvatanja hronologije postupka i nesagledavanja uticaja jedne radnje postupka u odnosu na drugu, niti njihove poveznice sa ishodom postupka. Navedeno upućuje na nepoštivanje pravila postupka a što čini neodrživim provedene radnje postupka, kao i posljedični rezultat istih. Naglašava se da se cijelim tokom provođenja radnji postupka mora voditi računa da se usvoje standardi profesionalnosti i da se bez i najmanje nedorečenosti na jasan način upravlja postupkom, a što je očito izostalo u konkretnom slučaju.

Uz to, ovakvo postupanje ugovornog organa nije u skladu sa načelom transparentnosti budući da je ostalo upotpunosti nejasnim koja dokumentacija je mjerodavna za pripremu ponuda kao i vođenje radnji postupka, niti je jasno koju fazu postupka aktualizuje ugovorni organ, te s pravom žalitelj osporava tekst izmjene tenderske dokumentacije.

Ovaj organ, također ukazuje da izvršenje rješenja drugostepenog organa podrazumjeva dosljedno vraćanje postupka u onu fazu koja je prethodila donošenju poništenog akta, pri čemu ugovorni organ mora odrediti koja tenderska dokumentacija je na snazi, tako što pravilno razmotri i utvrdi u koju fazu i na bazi kojeg naloga su mu vraćene radnje postupka na ponavljanje, a navedeno zahtijeva dosljedno i studiozno praćenje toka postupka i analiziranja uticaja jedne radnje postupka na drugu. Pri tome je apsolutno nejasno na bazi kojeg pravnog osnova, ugovorni organ vraća radnje u fazu prve odluke o poništenju 26.09.2025 godine, s obzirom da je ovaj organ, tokom vođenja radnji postupka, poništio sve odluke o poništenju donesene od strane ugovornog organa. Radi se dakle o bitnim povredama pravila postupka, a što utiče na daljnju održivost predmetne odluke koju žalitelj spori.

S obzirom na navedeno, ovaj organ nalazi da osporena izmjena nije sačinjena na jasan i nedvosmislen način, šta više, takvim se pristupom onemogućava ili ometa vođenje radnji postupka, zbog čega je potrebno usvojiti žalbu te će ugovorni organ postupiti u skladu sa uputama ovog organa datim u ranijim rješenjima i jasno se odrediti u koju fazu vraća radnje postupka.

Ugovorni organ ne može površno i parcijalno primjeniti nalog dat u odluci ovog organa, bez da sagleda sve što je relevantno i u međusobnoj poveznici, te da pravilno shvati datu uputu i pravno shvaćanje, posebno kad se radnje postupka više puta ponavljaju u dužem vremenskom periodu. Navedeno se postiže detaljnijom i savjesnom analizom, sagledavši cjelovito sve okolnosti konkretnog slučaja i dovodeći u međusobnu vezu niz uputa i pravnih shvaćanja ovog organa iznesenih kroz više odluka ovog organa, naročito kada se radi o složenim višestrukturalnim pitanjima koja se tiču stručne problematike za koju je ugovorni organ i ovlašten. Očigledno je da ugovorni organ propušta pravilno postupiti, što je i dovelo do predmetnog zbunjujućeg i konfuznog vođenja radnji postupka, a što nepotrebno odugovlači radnje postupka i utiče na efikasnost postupka.

Izričito se napominje ugovornom organu, da se neće tolerisati nepravilno i nepotpuno vođenje radnji postupka, niti primjećeni izraženi izostanak postupanja, shodno nalozima ovog organa, kroz više istovjetnih postupaka, a što će u slučaju daljnjih propusta pri vođenju radnji postupka i nepostupanja po nalozima ovog organa, biti osnov za korištenje ovlasti iz čl.116

Zakona. Pri činjenici da su date jasne upute ovog organa, više puta ponovljene, pri činjenici da značaj i sadržaj predmetne javne nabavke ne dopušta izostanak profesionalnosti i pravilnog vođenja i upravljanja postupkom, to se neće dopustiti daljnji propusti i nedosljednosti koje ugovorni organ očito konstantno ponavlja, o čemu će se voditi računa.

Imajući u vidu sve navedeno riješeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 15.000,00 KM ponuđača JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka, izvršiti će se posebnim aktom, po konačnosti ovog Rješenja a u skladu sa članom 108. stav (7) ZJN i članom 5. Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. ZJN ("Službeni glasnik BiH" broj: 61/24

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, shodno članu 104. i 111. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i članu 230. stav (2) Zakona o upravnom postupku, ovaj organ riješio je žalbu, kao u dispozitivu ovog rješenja.

Uputstvo 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.

PREDSJEDAVAJUĆI
UREDA ZA RAZMATRANJE ŽALBI

Adin Kondžić

Dostaviti:
- JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banja Luka
- Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine, Banja Luka
- evidencija
- a/a