BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANjE ŽALBI

BOSNA I HERCEGOVINA
KANCELARIJA ZA RAZMATRANjE ŽALBI

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-1089-7/26
Datum: 30.07.2026. godine

Kancelarija za razmatranje žalbi, razmatrajući žalbu potencijalnog ponuđača „UMA MULLER GROUP“ d.o.o. Sarajevo, izjavljenu na Tendersku dokumentaciju u važećem tekstu nakon Izmjene Tenderske dokumentacije broj II broj 01-14-5-123-3/26 od 12.06.2026. godine – Broj Obavještenja o javnoj nabavci 1134-1-2-19-3-19/26 od 19.05.2026. godine, ugovornog organa Federalno ministarstvo pravde, u postupku javne nabavke usluga iznamljljivanja softvera i opreme za elektronski nadzor osuđenih osoba i tehnička podrška pri elektronskom nadzoru za potrebe Federalnog ministarstva pravde i kazneno-popravnih zavoda FBiH, na osnovu člana 111. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH“, broj 39/14 i 59/22) i člana 193. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 93/09 i 41/13) na plenarnoj sjednici Kancelarije za razmatranje žalbi, održanoj dana 30.07.2026. godine, donijela je

R J E Š E NJ E

1. **Usvaja se žalba** potencijalnog ponuđača „UMA MULLER GROUP“ d.o.o. Sarajevo i **poništava se postupak javne nabavke u potpunosti.**

2. O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovaj organ donijeće posebno rješenje.

O B R A Z L O Ž E NJ E

Ugovorni organ Federalno ministarstvo pravde, u postupku javne nabavke usluga iznamljljivanja softvera i opreme za elektronski nadzor osuđenih osoba i tehnička podrška pri elektronskom nadzoru za potrebe Federalnog ministarstva pravde i kazneno-popravnih zavoda FBiH, objavio je Izmjene Tenderske dokumentacije broj II broj 01-14-5-123-3/26 od 12.06.2026. godine – Broj Obavještenja o javnoj nabavci 1134-1-2-19-3-19/26 od 19.05.2026. godine.

Nezadovoljan sadržajem predmetne tenderske dokumentacije u važećem tekstu nakon Izmjene Tenderske dokumentacije broj II broj 01-14-5-123-3/26 od 12.06.2026. godine, potencijalni ponuđač „UMA MULLER GROUP“ d.o.o. Sarajevo, izjavio je žalbu tražeći da se žalba usvoji, a koju je putem ugovornog organa dostavljena ovom organu na razmatranje dana 26.06.2026. godine.

Žalilac u žalbi ističe sledeće:

- Postupak je do sada prošao kroz tri verzije tenderske dokumentacije. Izvorna TD većje sadržavala tehničku specifikaciju prepisanu iz dokumentacije jednog proizvođača (Razlog 2) i kumulativni zahtjev za registracijom šesnaest djelatnosti, uključujući proizvodnju opreme - iako je predmet nabavke najam (Razlog 3). Izmjenom TD I, umjesto otklanjanja tih nedostataka, ispravan izvorni kadrovski uslov (certifikati proizvođača

ponuđene opreme) zamijenjen je razvojno-metodološkim certifikatima bez veze sa predmetom nabavke (Razlozi 4 i 5). Izmjenom TD II, donesenom po nalogu vlastitog Rješenja da se osigura konkurentnost, ugovorni organ je tek djelimično ublažio listu djelatnosti, dok je: (i) zadržao kumulativnu strukturu uslova, (ii) jedan prepoznatljiv konstrukcijski detalj uređaja jednog proizvođača (Brailleove oznake) zamijenio drugim prepoznatljivim detaljem istog uređaja (četiri fizička programabilna dugmeta), te (iii) sve ostale osporene odredbe ostavio netaknutim, uključujući zaštićeni naziv softvera i milimetarske dimenzije._Uprkos tome što se materijalni i podzakonski okvir nije bitno promijenio, ugovorni organ je u ovom postupku drastično pooštrio i izmijenio kvalifikacijske i tehničke uslove u odnosu na ranije godine - uvodeći (kroz Izmjenu TD I) razvojno-metodološke certifikate i AQAP standard, zadržavajući kumulativni zahtjev za nizom djelatnosti i milimetarski definisane tehničke specifikacije kakvih u ranijim postupcima nije bilo.

- Tržišnom analizom evropskih i regionalnih dobavljača usluga elektronskog nadzora žalitelj je utvrdio da kombinacija tehničkih i kvalifikacijskih zahtjeva iz TD preslikava korporativni i tehnološki profil jednog konkretnog evropskog proizvođača - nositelja operativnog sistema elektronskog nadzora u jednoj državi članici EU. Svi indikatori navedeni u ranijoj žalbi ostali su u važećem tekstu TD i nakon Izmjene TD II kako slijedi:

(a) Zaštićeni naziv softvera. Aneks 3, tačke 1.3. i 1.4., i dalje koriste izraze "aplikacija Monitoring Center" i "softver Monitoring Center-a" - komercijalni naziv nadzornog softvera identifikovanog proizvođača - bez naznake "ili ekvivalent", što je direktna povreda člana 54. ZJN. Naziv je zadržan čak i u samom izmijenjenom rednom broju 28. ("iz softvera Monitoring Center-a"), što dokazuje da ugovorni organ ni prilikom izvršenja vlastitog Rješenja nije otklonio ovu povredu.

(b) Distinktivna tehnologija - optičko vlakno kao senzor rezanja remena. Tačka 1.2. zahtijeva remen sa optičkim (s optičkim vlaknom unutra) senzorom rezanja. Većina globalnih proizvođača koristi električne ili vodljive senzore; optičko vlakno u remenu distinktivna je karakteristika identifikovanog proizvođača, izričito navedena u njegovoj javnoj korporativnoj komunikaciji.

(c) Milimetar-precizne dimenzije i mase, uz samoporažavajuće obrazloženje. Izvorna TD i Aneks 3 propisuju maksimalne dimenzije i mase do na milimetar i gram: narukvica/predajnik najviše 70x48x25 mm i 70 g sa remenom; odašiljač sa GPS funkcijom najviše 80x77x28 mm i 130 g sa remenom; prijenosni snimač najviše 60x175x30 mm i 190 g; stacionarni snimač najviše 255x290x60 mm i 1.300 g. Pri tome sama TD te limite obrazlaže funkcionalno - navodi da uređaji "ne smiju svojom težinom i oblikom izazivati fizičku nelagodu", odnosno "ne smiju svojim dimenzijama uzrokovati fizičku nelagodu". Upravo to obrazloženje samo sebe pobija: ako je cilj izbjegavanje fizičke nelagode, riječ je o funkcionalnom zahtjevu (uređaj mora biti lagan i nenametljiv), a ne o potrebi za tačnošću na milimetar - uređaj od 72 mm nije ništa nelagodniji od uređaja od 70 mm. Milimetarska preciznost, dakle, ne služi deklarisanoj svrsi, nego nastaje isključivo prepisivanjem kataloške specifikacije konkretnog modeia; funkcionalno ekvivalentni uređaji drugih proizvođača matematički ne mogu slučajno upasti u te tolerancije. Apsurdnost milimetarskih dimenzija dodatno pojačavaju tri samostalna razloga. Prvo, predmet nabavke je najam opreme, a ne njena kupovina - sa stanovišta potrebe ugovornog organa irelevantno je mjeri li narukvica 70 ili 72 milimetra, sve dok funkcionalno ispunjava svrhu i ne uzrokuje nelagodu. Drugo, ne postoji nijedan akt, pravilnik ni standard Federalnog ministarstva pravde niti drugog nadležnog organa koji bi propisivao tačne dimenzije ili masu uređaja za elektronski nadzor; te vrijednosti nisu izvedene iz obavezujućeg propisa, nego unesene proizvoljno. Treće, te dimenzije nisu funkcionalno utemeljene ni prema samoj TD, koja kaojedini kriterij navodi izbjegavanje "fizičke nelagode" - kriterij koji se zadovoljava funkcionalno (lakoća,

ergonomija), a ne tačnom milimetarskom vrijednošću. Kada se isključi najam, propis (kojeg nema) i funkcionalna svrha (koja milimetar ne traži), kao jedino objašnjenje ostaje vjerno preslikavanje kataloškog lista tačno određenog uređaja tačno određenog proizvođača i pogodovanje tom proizvođaču, što predstavlja povredu člana 54. i člana 3. ZJN.

(d) Nedosljedan temperaturni opseg. Predajnik (RF narukvica) certificiran za rad od -20 do +60 °C, a odašiljač sa GPS funkcijom od -20 do +55 °C - iako se oba nose na tijelu na isti način i u istim uslovima. Za ovu razliku ne postoji nikakav tehnički razlog; jedino objašnjenje je prenošenje vrijednosti sa dva različita kataloška lista istog proizvođača.

(e) Tipologija uređaja preslikana 1:1. Četiri uređaja istih funkcionalnosti, istih modova rada (automatsko RF+-+GPS prebacivanje), iste hot-swap baterije i istog seta senzora kao u asortimanu identifikovanog proizvođača.

(f) Trajno spojena telefonska slušalica. Zahtjev da stacionarni snimač bude opremljen telefonskom slušalicom trajno spojenom na uređaj, bez mogućnosti isključenja (tačka 13., zadržano i nakon Izmjene TD II), konstrukcijski je detalj konkretnog uređaja, a ne funkcionalna potreba - funkcija glasovne komunikacije već je propisana drugim stavkama.
Prema članu 54 ZJN, tehničke specifikacije moraju svim ponuđačima omogućiti jednak i nediskminirajući pristup i ne smiju upućivati na određenog proizvođača, porijeklo ili poseban postupak, osim izuzetno i uz obaveznu naznaku 'ili ekvivalent". Važeća specifikacija tu zabranu krši višestruko i sistematski.

(g) Zahtjev da proizvođač zapošljava interni razvojni tim. Aneks 3 zahtijeva da proizvođač posjeduje certifikate ISO 27001 i ISO 9001 te da usklađenost dokaže, između ostalog, "izjavom proizvođača o zapošljavanju internog razvojnog tima". U nabavci čiji je predmet najam gotovog rješenja, postojanje internog razvojnog tima kod proizvođača nije uslov koji se tiče sposobnosti ponuđača da pruži uslugu, nego dodatni filter koji opisuje korporativnu strukturu konkretnog proizvođača (povreda čl. 50. i 54. ZJN). Indikativno je i da TD izričito zabranjuje da prijenosni snimač bude uređaj poput mobilnog telefona, čime se isključuju rješenja zasnovana na standardnoj mobilnoj platformi i dodatno sužava izbor na namjenski uređajjednog proizvođača.

Žalitelj naglašava da su sve gore navedene karakteristike (a)-(g) bile sadržane već u izvornoj tenderskoj dokumentaciji. a zadržane su i nakon Izmjene TD II. To dokazuje da tehnička specifikacija nije rezultat objektivno utvrđene potrebe, nego je od prvog dana pisana prema profilu jednog proizvođača.

- Izvornaa tenderska dokumentacija je u tački 3.2.1. propisala da "djelatnosti koje zadovoljavaju minimalne profesionalne kriterije za izvršenje predmeta nabavke su sve od slijedeće navedenih (znači potrebno je imati sve ove djelatnosti u aktuelnom izvodu iz sudskog registra)", te navela šesnaest (16) šifri djelatnosti koje ponuđač mora imati registrovane kumulativno, među kojima i: 26.20 Proizvodnja računala i periferne opreme, 26.30 Proizvodnja komunikacijske opreme, 33.20 Instaliranje industrijskih mašina i opreme, 61.10 Djelatnosti žičane telekomunikacije, 61.20 Djelatnosti bežične telekomunikacije, 61.90 Ostale telekomunikacijske djelatnosti, te 77 33, 95.11 i 95.12. Već sam ovaj izvorni uslov drastično je nezakonit. Predmet nabavke je iznajmljivanje (najam) gotove opreme i softvera sa tehničkom podrškom - ugovorni organ opremu ne kupuje niti je proizvodi. Zahtijevati od ponuđača da bude registrovan za proizvodnju računala (26.20) i proizvodnju komunikacijske opreme (26.30), da bi mogao iznajmiti opremu, nema nikakvo objektivno opravdanje u predmetu nabavke i unaprijed eliminiše sve subjekte koji nisu proizvođači. Time je član 46. ZJN, prema kojem se može tražiti isključivo dokaz o registraciji za obavljanje djelatnosti koja je predmet nabavke, povrijeđen u samoj svojoj suštini - jer se traži registracija za djelatnosti (proizvodnja, instalacija industrijskih mašina, telekomunikacijske operatorske djelatnosti) koje nisu predmet nabavke i koje s najmom opreme nemaju nikakve veze.

Izmjenom TD II ugovorni organ je listu sveo na deset (10) šifri (62.01, 62.02, 62.03, 62.09, 63.11, 63.99, 74.90, 77.33, 95.11 i 95.12), izostavivši proizvodne (26.20, 26.30), instalacijsku (33.20) i telekomunikacijske (61.10, 61.20, 61.90) djelatnosti. Time je, doduše, otklonjen najgrublji dio uslova, ali suština povrede ostaje: zadržana je kumulativna formulacija ("potrebno je imati sve ove djelatnosti"), pa ponuđač i dalje mora istovremeno imati registrovanih svih deset djelatnosti, uključujući one bez objektivne veze sa najmom - popravak računara (95.11), popravak komunikacijske opreme (95.12), iznajmljivanje uredskih strojeva (77.33) i rezidualnu kategoriju "ostale stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti" (74.90). Za izvršenje predmeta nabavke dovoljna je registracija za djelatnost iznajmljivanja opreme i/ili pružanja informatičkih usluga; kumuliranje preostalih šifri nema drugu funkciju osim sužavanja kruga ponuđača.

Dodatno, izvorna TD je u tački 3.2.1. propisala da "svaki član grupe mora biti registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet ove nabavke". Ovakav zahtjev prema svakom članu grupe ponuđača suprotan je svrsi instituta grupe ponuđača i ustaljenoj praksi prema kojoj svaki član grupe dokazuje registraciju za onaj dio ugovora koji će stvarno izvršavati, čime se obesmišljava udruživanje privrednih subjekata kao mehanizam jačanja konkurencije (povreda čl. 46. i čl. 3. ZJN). Žalitelj posebno ističe da već sama činjenica da je izvomi uslov tražio registraciju za proizvodnju opreme - u postupku čiji je predmet najam - nedvosmisleno dokazuje da je tenderska dokumentacija od početka pisana prema profilu jednog proizvođača, a ne prema stvarnoj potrebi ugovornog organa.

- Izmjenom TD I (tačka 3.2.3. podtačka k), zadržano i nakon Izmjene TD II) ugovorni organ je propisao da ponuđač mora posjedovati "AQAP 2110:2016 certifikat ili ekvivalent kojim se potvrđuje sposobnost upravljanja kvalitetom u obrambenom sektoru". Riječ je o NATO standardu osiguranja kvaliteta (Allied Quality Assurance Publication) namijenjenom isključivo nabavkama u odbrambenom sektoru, što priznaje i sam tekst uslova. Predmetna nabavka, međutim, nije odbrambena ni klasifikovana - elektronski nadzor osuđenih osoba je civilna usluga u sektoru pravosuđa. Da zahtjev za odbrambenim standardom nema nikakvu vezu sa predmetom nabavke, najjasnije dokazuje samo obrazloženje ugovornog organa iz Izmjene TD I. Obrazlažući zašto industrijska sigurnosna dozvola nije potrebna, ugovorni organ izričito navodi da se mjere elektronskog nadzora propisuju "za lakša krivična djela u kojima je izrečena kazna zatvora do godinu dana", da "ni jedan podatak nije proglasio tajnim podatkom" i da se ne radi o klasificiranom ugovoru. Time je ugovomi organ vlastitim riječima utvrdio da postupak nema nikakvu odbrambenu ni sigurnosno-klasifikovanu dimenziju -pa je istovremeno zahtijevanje certifikata za upravljanje kvalitetom u odbrambenom sektoru (AQAP 2110:2016) interno protivrječno i objektivno neopravdano. Uslov nije srazmjeran niti u vezi sa predmetom nabavke (povreda čl. 50. ZJN) i ograničava konkurenciju (čl. 3. ZJN). Komparativnom analizom devetnaest evropskih i globalnih provajdera usluga elektronskog nadzora utvrđeno je da taj standard posjeduje tek jedan subjekt - upravo identifikovani proizvođač, koji posluje i kao dobavljač odbrambenog sektora.

- Izvorna TD je u tački 3.2.3. sadržavala ispravan, predmetu nabavke primjeren kadrovski uslov: "tim od minimalno 5 (pet) tehničko osposobljenih osoba koje posjeduju certifikate za rad sa odabranom opremom", uz dostavu "certifikata izdatih od strane proizvođača opreme i softvera". Izmjenom TD I taj je uslov u cijelosti napušten - certifikati proizvođača ponuđene opreme su uklonjeni - i zamijenjen opsežnim paketom certifikata iz oblasti razvoja, testiranja i upravljanja softverskim projektima, koji u izmijenjenoj tački 3.2.3. sada glasi:

podtačka f) - najmanje četiri (4) testera, od kojih svaki posjeduje certifikate CTFL (Certified Tester Foundation Level), CTAL-TM (Test Manager), CTAL-TAE (Test Automation Engineer) i CTAL-TA (Test Analyst);

podtačka g) - najmanje jedan (1) poslovni/sistemski analitičar koji istovremeno posjeduje pet certifikata: OCUP UML Professional Intermediate (OMG), Certificate of Basic BPMN Competence (u izvornom tekstu izričito "izdat od strane IBS PAN"), REOB/IREB, SPOC - Scrum Product Owner Certified i ISTOB CTFL;
podtačka h) - najmanje dva (2) projekt menadžera sa certifikatom PRINCE2 Practitioner;
podtačke i), j) - certifikati ISO 9001:2015 i ISO/IEC 27001 (pored AQAP 2110:2016 iz podtačke k, obrađene u Razlogu 4).

Predmet nabavke je isporuka usluge na već razvijenom, gotovom softveru i hardveru - a ne razvoj ili testiranje softvera. Svi navedeni certifikati (CTFL/CTAL testiranje softvera, UML modeliranje, BPMN modeliranje poslovnih procesa, REQB/IREB inženjering zahtjeva, Scrum produkt menadžment, PRINCE2 vođenje razvojnih projekata) jesu kvalifikacije za razvoj i testiranje softvera koji tek treba nastati. Da je rješenje gotovo i postojeće, potvrđuje sama TD, koja u podtački e) zahtijeva dostavu uzoraka gotove opreme uz ponudu i demonstraciju rada kompletnog sistema. Uzorak fizički može postojati samo ako su softver i hardver već razvijeni, testirani i u proizvodnji. Ugovorni organ, dakle, istovremeno traži dokaz da je rješenje već gotovo (uzorci) i čitav tim kvalifikovan za razvoj i testiranje rješenja koje tek treba nastati (razvojni certifikati) - dvije grupe zahtjeva koje se međusobno isključuju. U nabavci gotovog rješenja ne postoji nijedna ugovorna aktivnost u kojoj bi izvršilac primjenjivao UML modeliranje, inženjehng zahtjeva, Scrum ili napredne nivoe ISTQB testiranja, pa ti certifikati nemaju nikakvu vezu sa predmetom nabavke (povreda čl. 50. ZJN).

Kumulacija ovih heterogenih certifikata - sedam visokospecijalizovanih certifikovanih osoba (četiri testera, analitičar, dva projekt menadžera) plus tri korporativna certifikata (ISO 9001, ISO 27001, AQAP 2110) -statistički opisuje kadrovski i korporativni profil tačno jednog ponuđača, a ne objektivnu tržišnu potrebu. Posebno je indikativan zahtjev iz podtačke g) za certifikatom "Basic BPMN Competence izdatim od strane IBS PAN" - navođenjem konkretne certifikacijske kuće iz Poljske upućuje se na tačno određeno tržište i tačno određenog ponuđača, što je i Rješenjem od 03.06.2026. prepoznato kao sporno ("lokacija izdavanja BPMN certifikata"). Izmjenom TD II dodata je tek riječ "ili ekvivalent", ali je suština povrede - kumulacija pet certifikata na jednoj osobi i čitave armije razvojnih certifikata bez veze sa najmom - ostala netaknuta. Žalitelj zahtijeva brisanje svih razvojno-metodoloških certifikata i vraćanje izvornog uslova (osposobljeno osoblje sa certifikatima proizvođača ponuđene opreme i softvera).

Unutrašnja kontradikcija same tenderske dokumentacije dokazuje potpuno odsustvo veze ovih uslova sa predmetom nabavke. Sporni certifikati - UML modeliranje, BPMN modeliranje poslovnih procesa, inženjering zahtjeva (REQB/IREB), Scrum produkt menadžment, ISTQB testiranje softvera, PRINCE2 vođenje razvojnih projekata - jesu kvalifikacije za razvoj i testiranje softvera koji tek treba nastati. Predmet ove nabavke je, međutim, suprotan: isporuka usluge na već razvijenom, gotovom i tržišno postojećem softveru i hardveru. To nedvosmisleno potvrđuje sama tenderska dokumentacija, koja od ponuđača zahtijeva dostavu uzoraka gotove opreme uz ponudu - uzorak fizički može postojati samo ako su proizvod, njegov softver i hardver već u cijelosti razvijeni, testirani i u proizvodnji. Ugovorni organ, dakle, istovremeno traži dokaz da je rješenje već gotovo (uzorci) i kadar kvalifikovan za razvoj rješenja koje tek treba nastati (razvojno-metodološki certifikati). Te dvije grupe zahtjeva međusobno se isključuju: u nabavci gotovog rješenja ne postoji niti jedna ugovoma aktivnost u kojoj bi izvršilac primijenio UML modeliranje, inženjering zahtjeva, Scrum ili ISTC3B testiranje. Jedine stvarno potrebne kvalifikacije osoblja odnose se na instalaciju, konfiguraciju, obuku korisnika i tehničku podršku za konkretno ponuđeno rješenje - upravo ono što je izvorna TD ispravno zahtijevala kroz certifikate proizvođača ponuđene opreme/softvera. Sporni uslovi stoga nemaju nikakvu, ni

posrednu, vezu sa predmetom nabavke, čime je član 50. ZJN povrijeđen u samoj svojoj suštini, a njihova jedina objektivna funkcija jeste eliminacija ponuđača koji ne raspolažu unaprijed poznatim kadrovskim profilom.

- Izmjenom TD II iz rednog broja 28. uklonjen je zahtjev za Brailleovim oznakama (usvojeni žalbeni navod), ali je zamijenjen novim, jednako restriktivnim zahtjevom: "Stacionarni snimač mora imati najmanje četiri fizička programabilna dugmeta... Najmanje tri dugmeta moraju imati mogućnost daljinskog (iz softvera Monitoring Center-a) dodjeljivanja telefonskog broja". Funkcionalna potreba - uspostavljanje glasovnog poziva prema unaprijed definisanim brojevima - već je u cijelosti pokrivena drugim stavkama specifikacije (glasovni poziv, bijela lista brojeva, daljinska konfiguracija). Propisivanje tačnog konstrukcijskog rješenja (broj fizičkih dugmadi) umjesto funkcionalnog zahtjeva, i to bez naznake "ili ekvivalent", predstavlja tehničku specifikaciju koja pogoduje tačno određenom uređaju tačno određenog proizvođača, suprotno članu 54. ZJN. Istovjetna funkcionalnost ostvariva je ekranom osjetljivim na dodir, manjim brojem tipki sa izbornikom ili drugim rješenjima koja su ovim zahtjevom unaprijed eliminisana. Nalog iz Rješenja izvršen je, dakle, samo prividno: jedan prepoznatljiv konstrukcijski detalj uređaja jednog proizvođača zamijenjen je drugim prepoznatljivim detaljem istog uređaja.

Apsurdnost čitave odredbe o telefonskoj funkciji najbolje pokazuje niz pitanja na koja sama tenderska dokumentacija ne daje nikakav odgovor. Ni izvorna TD, ni Izmjena TD II, ni bilo koji propis o izvršenju krivičnih sankcija ne sadrže odredbu kojom bi se glasovni poziv prema korisniku (osuđenoj osobi) ili od korisnika propisivao kao obavezan modalitet izdržavanja kazne elektronskog nadzora.

Elektronski nadzor je mjera kontrole kretanja i prisutnosti, a ne mjera koja podrazumijeva uspostavu telefonske komunikacije; telefonska linija nije, niti može biti, uslov za izdržavanje kazne. Ako ta funkcionalnost ipak postoji, TD ne odgovara ni na jedno od sljedećih nužnih pitanja: (i) na čiji se trošak poziv uspostavlja - snosi li ga ugovorni organ, izvršilac usluge ili korisnik; (ii) kako se i preko koje mreže poziv tehnički uspostavlja; (iii) radi li se o fiksnoj ili mobilnoj liniji; te, ako je fiksna, (iv) da li je postojanje telefonske linije na adresi osuđene osobe uopće preduvjet za određivanje ove mjere - što bi samo po sebi bilo diskriminatorno prema osuđenicima koji takvu liniju nemaju; i (v) kome i po kom modelu ugovorni organ plaća uslugu telefonije - da li je trošak telefonskog saobraćaja uključen u cijenu najma ili se plaća zasebno operateru. Budući da Aneks 2 propisuje jedinstvenu cijenu najma koja ove troškove ni ne prepoznaje ni ne razgraničava, ponuđači ne mogu uporedivo kalkulisati cijenu (povreda čl. 53. i 64. ZJN), a sama funkcija ostaje pravno i ekonomski nedefinisana. Kada se, dakle, isključi propis (kojeg nema), modalitet izdržavanja kazne (kojem telefonija ne pripada) i jasan, ukalkulisan trošak (kojeg nema), za zahtjev da stacionarni uređaj ima trajno spojenu telefonsku slušalicu i tačno tri daljinski programabilna pozivna dugmeta ne preostaje nijedno objektivno opravdanje osim - ponovo - vjernog preslikavanja konstrukcije tačno određenog uređaja tačno određenog proizvođača. Time je i ova odredba samostalna povreda člana 54. i člana 3. ZJN.

- Pored navedenog, važeća TD sadrži niz odredbi koje nemaju funkcionalnu vezu sa potrebama ugovomog organa, nego služe isključivo kao diskvalifikacijski filteri: trajno spojena telefonska slušalica na stacionarnom uređaju, milimetar-precizne dimenzije i mase svih uređaja, te zahtjev za dostavom uzoraka opreme uz ponudu. Zahtjev za uzorcima uz ponudu - za visokospecijalizovanu opremu koja se ne drži na zalihama - objektivno mogu ispuniti samo postojeći distributeri jednog proizvođača, čime se ostali potencijalni ponuđači eliminišu prije bilo kakve ocjene ponuda (povreda 61. 3. i 44. ZJN). Primjerena alternativa, poznata u praksi, jeste dostava uzoraka ili demonstracija rješenja na zahtjev ugovornog organa nakon otvaranja ponuda, odnosno prije dodjele ugovora.

- Prema članu 14a. stav (1) ZJN, ugovorni organ prije pokretanja postupka provjerava tržište u svrhu pripreme nabavke i informisanja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtjevima, a prema stavu (2) istog člana, o prethodnoj provjeri tržišta obavezno se sačinjava pisana zabilješka o svim radnjama i postupcima koja se ulaže u spis predmeta. Pored toga, prema članu 15. ZJN, procijenjena vrijednost nabavke (ovdje: 5.000.000 KM) mora odgovarati tržišnoj vrijednosti, što pretpostavlja stvarno poznavanje tržišta. Iz navedenog proizilazi sljedeća dilema, od koje je svaki krak jednako poguban za zakonitost postupka: (a) ako je ugovorni organ proveo prethodnu provjeru tržišta, kako mu zakon nalaže, tada je nužno utvrdio ono što je žalitelj utvrdio vlastitom komparativnom analizom devetnaest evropskih i globalnih provajdera usluga elektronskog nadzora: da kumulativni sklop uslova važeće TD (niza kumulativno traženih registrovanih djelatnosti + uslovi iz Izmjene TD I (AQAP 2110:2016, razvojni certifikati) + certifikacijski paketi osoblja + tehnička specifikacija sa zaštićenim nazivom softvera, optičkim senzorom, milimetarskim dimenzijama i četiri fizička dugmeta + uzorci uz ponudu) ne ispunjava više od jednog privrednog subjekta na cijelom relevantnom tržištu. U tom slučaju ugovorni organ je svjesno objavio tendersku dokumentaciju za koju je znao da omogućava učešće samo jednom ponuđaču, čime je otvoreni postupak sveden na prikriveni pregovarački postupak bez objave obavještenja, uz grubu povredu čl. 3. ZJN; (b) ako prethodna provjera tržišta nije provedena, odnosno ako u spisu predmeta ne postoji pisana zabilješka iz člana 14a. stav (2) ZJN, tada je ugovorni organ prekršio izričitu zakonsku obavezu, a tehnička specifikacija i procijenjena vrijednostod 5.000.000 KM postavljene su bez ikakve objektivne tržišne podloge - pa tvrdnja o "tehnološkoj neutralnosti" specifikacije nema nikakvo uporište.

Da prethodna provjera tržišta nije stvarno provedena - iii da su njeni rezultati ignorisani - dokazuje i sama hronologija postupka. Ugovorni organ koji je prije pokretanja postupka stvarno provjerio tržište definiše kvalifikacijske uslove i tehničku specifikaciju na stabilnoj, tržišno provjerenoj podlozi prije objave tendera. U ovom postupku, međutim, ugovomi organ je dva puta nakon objave suštinski mijenjao temeljne kvalifikacijske uslove: prvi put Izmjenom TD I od 25.05.2026. - samoinicijativno, bez ikakve nove okolnosti i bez ikakvog obrazloženja - kada je u postupak naknadno uveo AQAP 2110:2016, certifikacijske pakete za osoblje i PRINCE2, istovremeno brišući ispravan izvorni kadrovski uslov; i drugi put Izmjenom TD II od 12.06.2026., po žalbi žalitelja, kada je ponovo redefinisao uslove profesionalne sposobnosti, certifikate i tehničku specifikaciju. Institut izmjene tenderske dokumentacije iz člana 53. ZJN služi otklanjanju uočenih nejasnoća i grešaka, a ne naknadnom, iterativnom definisanju samih temelja nabavke. Da su uslovi proizašli iz provedene provjere tržišta, ne bi postojao nikakav razlog da se isti suštinski mijenjaju dvanaest dana nakon objave, a potom još jednom. Ovakvo postupanje pokazuje da kvalifikacijski uslovi nisu zasnovani ni na kakvoj tržišnoj analizi, nego su naknadno prilagođavani - i to, kakoje obrazloženo u Razlogu 1, dosljedno u smjeru profila jednog ponuđača.

Žalitelj stoga predlaže da URŽ, radi utvrđivanja odlučnih činjenica, naloži ugovornom organu dostavljanje: (i) pisane zabilješke o prethodnoj provjeri tržišta iz člana 14a. stav (2) ŽJN; (ii) dokumentacije o načinu utvrđivanja procijenjene vrijednosti nabavke iz člana 15. ZJN; te (iii) zapisnika sa sjednica Komisije iz kojih je vidljivo obrazloženje za uvođenje svakog od spornih uslova (AQAP 2110, certifikacijski paketi, uzorci, broj fizičkih dugmadi). Izostanak ove dokumentacije iz spisa sam po sebi potvrđuje osnovanost žalbe.

- Važeća TD ne sadrži jasnu matricu operativnih scenarija nadzora i uređaja kojima se ti scenariji izvršavaju (scenarij uređaj), nego isključivo listu tehničkih stavki po uređajima, zbog čega ponuđači ne mogu nedvosmisleno utvrditi obim i strukturu usluge koju nude. Istovremeno, Aneks 2 propisuje model jedinstvene cijene koji ne razlikuje strukturu troškova po vrstama uređaja i scenarijima, što onemogućava uporedivost ponuda i pravilnu primjenu

kriterija dodjele (povreda čl. 53. i 64. ZJN). Ovi nedostaci nisu bili predmet Izmjene TD II i ostali su na snazi.

- Član 116. stav (1) tačka 10) ZJN propisuje prekršajnu odgovornost ugovomog organa i odgovornog licaza određivanje tehničkih specifikacija na način kojim se ograničava konkurencija. Imajući u vidu obrazac postupanja opisan u Razlogu 1 - posebno činjenicu da je i izmjena donesena po nalogu vlastitog Rješenja o osiguranju konkurentnosti rezultirala daljim sužavanjem konkurencije - žalitelj predlaže da URŽ, povrh odluke o žalbenom zahtjevu, dostavi nalaz o postojanju elemenata prekršaja nadležnom prekršajnom organu, u skladu sa članom 121. ZJN.

Ugovorni organ je dana 26.06.2026. godine dostavio ovom organu Izjašnjenje broj 01-14-5-123/-2-26-2-Ž od 25.06.2026. godine, zajedno sa spisom predmeta, te predložio da se žalba odbije kao neosnovana.

Žalilac je dana 06.07.2026. godine dostavio Odgovor na Izjašnjenje ugovornog organa u kojem je u bitnom naveo da ostaje pri žalbenim navodima.

Ovaj organ je po službenoj dužnosti, prije razmatranja žalbe, utvrđivao dopuštenost, blagovremenost, te da li je žalba izjavljena od strane ovlaštene osobe, shodno članu 109. stav (1) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH", broj 39/14 i 59/22) i članu 227. stav (1) Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 93/09 i 41/13).

Pored navedenog ovaj organ je prije razmatranja žalbe utvrđivao ispunjenost uslova u smislu odredbe člana 105. i člana 108. Zakona o javnim nabavkama i utvrdio da su ispunjeni uslovi za postupanje po istoj na način kako definišu odredbe navedenih članova Zakona.

Žalba je osnovana.

Ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na cjelokupni spis predmeta, odlučio kao u dispozitivu rješenja iz sledećih razloga:

Prije svega, ovaj organ ističe sledeće činjenice:

- Ugovorni organ je dana 13.05.2026. godine objavio tendersku dokumentaciju u ovom postupku javne nabavke. Na predmetnu tendersku dokumentaciju žalilac nije izjavio žalbu.
- Ugovorni organ je dana 25.05.2026. godine objavio Izmjene I Tenderske dokumentacije, nakon koje izmjene je žalilac izjavio žalbu, koju je ugovorni organ usvojio Rješenjem o djelimičnom usvajanju žalbe broj 01-14-5-123/-2-26 od 03.06.2026. godine.
- Rješenjem o djelimičnom usvajanju žalbe broj 01-14-5-123/-2-26 od 03.06.2026. godine navedeno je da se usvaja djelimično žalba žalioca i nalaže komisiji za provođenje nabavke da prilagodi tehnički opis nabavke na način da se osigura dovoljna konkurentnost i broj potencijalnih dobavljača. U obrazloženju Rješenja nije jasno i sistematično navedeno koji žalbeni navodi se usvajaju, a koji odbijaju, niti dispozitiv rješenja sadrži informaciju na koji način tačno se mijenja tenderska dokumentacija.
- Na temelju ovog rješenja ugovorni organ objavljuje dana 12.06.2026. godine Izmjene II Tenderske dokumentacije.
- Žalilac žalbu koja je predmet razmatranja pred ovim organom naziva žalbom na tendersku dokumentaciju u važećem tekstu nakon Izmjena II Tenderske dokumentacije od ana 12.06.2026. godine.

S tim u vezi, ovaj organ ističe da je članom 100. stav (5) ZJN propisano da se protiv rješenja ugovornog organa iz stava (3) ovog člana (Rješenja o djelimičnom usvajanju žalbe u konkrentom slučaju) može izjaviti žalba KRŽ-u, putem ugovornog organa, u roku od deset dana od dana prijema rješenja. Članom 101. stav (1) propisani su rokovi u kojem se žalbe u postupku javne nabavke mogu izjaviti, kao i faze postupka u kojem se žalbe mogu izjavljivati (tenderska dokumentacija, izmjene i/ili dopune tenderske dokumentacije u odnosu na sadržaj izmjene tenderske dokumentacije). Članom 101. stav (7) ZJN propisano je da žalilac koji je propustio izjaviti žalbu prema odredbama st. (1) do (5) ovog člana gubi pravo tražiti ispitivanje zakonitosti po istom osnovu, u kasnijoj fazi postupka.

U pogledu navedenog, ovaj organ ističe da je žalilac propustio izjaviti žalbu na tendersku dokumentaciju, te navedeni propust ne može pravdati na način da žalbu izjavljenu na Izmjene II tenderske dokumentacije naziva žalbom na tendersku dokumentaciju u važećem tekstu nakon Izmjena II Tenderske dokumentacije, jer za tako nešto ne postoji zakonski osnov, imajući u vidu gore citirani član 101. ZJN. Isto tako, žalilac žalbu ne izjavljuje na Rješenje o djelimičnom usvajanju žalbe od dana 03.06.2026. godine. Sa druge strane, ugovorni organ je nepravilno vođenim procesnim radnjama, te sadržajno neodgovarajućim Rješenjem o djelimičnom usvajanju žalbe koje je rezultiralo Izmjenama II Tenderske dokumentacije, onemogućio ovaj organ da na jasan i sistematičan način ima mogućnost da ocijeni blagovremenost svakog pojedinačnog žalbenog navoda, a koju blagovremenost je očito propustio uraditi ugovorni organ.

Imajući u vidu procesno neispravno postupanje ugovornog organa, a koje je rezuliralo u bitno otežanom kontrolom zakonitosti sadržaja tenderske dokumentacije/izmjena tenderske dokumentacije u odgovarajućoj fazi postupka za ovaj organ, jer je ugovorni organ očito propustio voditi računa o istom, a radi činjenice da se postupak javne nabavke poništava u cjelosti, zbog između ostalog i navedenih procesnih propusta ugovornog organa, predmet razmatranja pred ovim organom su Izmjene II Tenderske dokumentacije.

Predmetne Izmjene II Tenderske dokumentacije žalilac spori na način da ističe:

- Izmjenom TD II ugovorni organ je listu sveo na deset (10) šifri (62.01, 62.02, 62.03, 62.09, 63.11, 63.99, 74.90, 77.33, 95.11 i 95.12), izostavivši proizvodne (26.20, 26.30), instalacijsku (33.20) i telekomunikacijske (61.10, 61.20, 61.90) djelatnosti. Time je, doduše, otklonjen najgrublji dio uslova, ali suština povrede ostaje: zadržana je kumulativna formulacija ("potrebno je imati sve ove djelatnosti"), pa ponuđač i dalje mora istovremeno imati registrovanih svih deset djelatnosti, uključujući one bez objektivne veze sa najmom - popravak računara (95.11), popravak komunikacijske opreme (95.12), iznajmljivanje uredskih strojeva (77.33) i rezidualnu kategoriju "ostale stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti" (74.90). Za izvršenje predmeta nabavke dovoljna je registracija za djelatnost iznajmljivanja opreme i/ili pružanja informatičkih usluga; kumuliranje preostalih šifri nema drugu funkciju osim sužavanja kruga ponuđača. Dodatno, izvorna TD je u tački 3.2.1. propisala da "svaki član grupe mora biti registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet ove nabavke". Ovakav zahtjev prema svakom članu grupe ponuđača suprotan je svrsi instituta grupe ponuđača i ustaljenoj praksi prema kojoj svaki član grupe dokazuje registraciju za onaj dio ugovora koji će stvarno izvršavati, čime se obesmišljava udruživanje privrednih subjekata kao mehanizam jačanja konkurencije (povreda čl. 46. i čl. 3. ZJN).

- Predmet nabavke je isporuka usluge na već razvijenom, gotovom softveru i hardveru - a ne razvoj ili testiranje softvera. Svi navedeni certifikati (CTFL/CTAL testiranje softvera, UML modeliranje, BPMN modeliranje poslovnih procesa, REQB/IREB inženjering zahtjeva, Scrum produkt menadžment, PRINCE2 vođenje razvojnih projekata) jesu kvalifikacije za razvoj i testiranje softvera koji tek treba nastati. Da je rješenje gotovo i postojeće, potvrđuje

sama TD, koja u podtački e) zahtijeva dostavu uzoraka gotove opreme uz ponudu i demonstraciju rada kompletnog sistema. Uzorak fizički može postojati samo ako su softver i hardver već razvijeni, testirani i u proizvodnji. Ugovorni organ, dakle, istovremeno traži dokaz da je rješenje već gotovo (uzorci) i čitav tim kvalifikovan za razvoj i testiranje rješenja koje tek treba nastati (razvojni certifikati) - dvije grupe zahtjeva koje se međusobno isključuju.

Posebno je indikativan zahtjev iz podtačke g) za certifikatom "Basic BPMN Competence izdatim od strane IBS PAN" - navođenjem konkretne certifikacijske kuće iz Poljske upućuje se na tačno određeno tržište i tačno određenog ponuđača, što je i Rješenjem od 03.06.2026. prepoznato kao sporno ("lokacija izdavanja BPMN certifikata"). Izmjenom TD II dodata je tek riječ "ili ekvivalent", ali je suština povrede - kumulacija pet certifikata na jednoj osobi i čitave armije razvojnih certifikata bez veze sa najmom - ostala netaknuta. Žalitelj zahtijeva brisanje svih razvojno-metodoloških certifikata i vraćanje izvornog uslova (osposobljeno osoblje sa certifikatima proizvođača ponuđene opreme i softvera). Unutrašnja kontradikcija same tenderske dokumentacije dokazuje potpuno odsustvo veze ovih uslova sa predmetom nabavke. Sporni certifikati - UML modeliranje, BPMN modeliranje poslovnih procesa, inženjering zahtjeva (REQB/IREB), Scrum produkt menadžment, ISTQB testiranje softvera, PRINCE2 vođenje razvojnih projekata - jesu kvalifikacije za razvoj i testiranje softvera koji tek treba nastati. Predmet ove nabavke je, međutim, suprotan: isporuka usluge na već razvijenom, gotovom i tržišno postojećem softveru i hardveru. To nedvosmisleno potvrđuje sama tenderska dokumentacija, koja od ponuđača zahtijeva dostavu uzoraka gotove opreme uz ponudu - uzorak fizički može postojati samo ako su proizvod, njegov softver i hardver već u cijelosti razvijeni, testirani i u proizvodnji. Ugovorni organ, dakle, istovremeno traži dokaz da je rješenje već gotovo (uzorci) i kadar kvalifikovan za razvoj rješenja koje tek treba nastati (razvojno-metodološki certifikati).

- Izmjenom TD II iz rednog broja 28. uklonjen je zahtjev za Brailleovim oznakama (usvojeni žalbeni navod), ali je zamijenjen novim, jednako restriktivnim zahtjevom: "Stacionarni snimač mora imati najmanje četiri fizička programabilna dugmeta... Najmanje tri dugmeta moraju imati mogućnost daljinskog (iz softvera Monitoring Center-a) dodjeljivanja telefonskog broja". Funkcionalna potreba - uspostavljanje glasovnog poziva prema unaprijed definisanim brojevima - već je u cijelosti pokrivena drugim stavkama specifikacije (glasovni poziv, bijela lista brojeva, daljinska konfiguracija). Propisivanje tačnog konstrukcijskog rješenja (broj fizičkih dugmadi) umjesto funkcionalnog zahtjeva, i to bez naznake "ili ekvivalent", predstavlja tehničku specifikaciju koja pogoduje tačno određenom uređaju tačno određenog proizvođača, suprotno članu 54. ZJN. Istovjetna funkcionalnost ostvariva je ekranom osjetljivim na dodir, manjim brojem tipki sa izbornikom ili drugim rješenjima koja su ovim zahtjevom unaprijed eliminisana. Nalog iz Rješenja izvršen je, dakle, samo prividno: jedan prepoznatljiv konstrukcijski detalj uređaja jednog proizvođača zamijenjen je drugim prepoznatljivim detaljem istog uređaja. Apsurdnost čitave odredbe o telefonskoj funkciji najbolje pokazuje niz pitanja na koja sama tenderska dokumentacija ne daje nikakav odgovor. Ni izvorna TD, ni Izmjena TD II, ni bilo koji propis o izvršenju krivičnih sankcija ne sadrže odredbu kojom bi se glasovni poziv prema korisniku (osuđenoj osobi) ili od korisnika propisivao kao obavezan modalitet izdržavanja kazne elektronskog nadzora.

Članom 102. stav (2) ZJN propisano je da je u postupku pravne zaštite ugovorni organ dužan dokazati postojanje činjenica i okolnsti na osnovu kojih je donio odluku o pravima, preduzeo radnje ili propuštanja te proveo postupke, koji su predmet postupka po žalbi.

Cijeneći prednje utvrđeno činjenično stanje postupka i relevantnu zakonsku odredbu, ovaj organ smatra neprihvatljivim izjašnjenje ugovornog organa u pogledu spornog pitanja između stranaka u postupku.

U odnosu na sva tri sporna pitanja koja žalilac potencira, a koja su gore citirana, od strane ugovornog organa kroz izjašnjenje izostali su jasni i nedvosmisleni argumenti i prateći dokazi na temelju kojih bi se na jasan i nedvosmislen način moglo utvrditi da su predmetni zahtjevi srazmjerni i u vezi sa predmetom nabavke, sve imajući u vidu jasno opisane tvrdnje žalioca. Ugovorni organ suštinski ističe da je pravo ugovornog organa da propisuje uslove koji se traže, vodeći računa o zakonskim i podzakonskim odrebama, što nije sporno. Međutim, u slučaju potrebe, ugovorni organ, koji poznaje predmet nabavke, dužan je moći jasno i nedvosmisleno dokazati opravdanost postavljenih zahtjeva i ukazati na koji način su isti u vezi sa predmetom nabavke, a što je od strane ugovornog organa u izjašnjenju izostalo precizno i sistematično. Radi navedenog, imajući u vidu da ugovorni organ nije dokazao činjenice i okolnosti na temelju kojih je zahtjeve propisao kao u tenderskoj dokumentaicji, a što je njegova obaveza u skladu sa članom 102. stav (2) ZJN, žalbeni navodi žalioca u ovom dijelu su ***osnovani.***

Imajući u vidu navedeno, ovaj organ je primjenom člana 111. Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH", broj 39/14 i 59/22), a u vezi sa članom 193. Zakona o upravnom postupku („Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 93/09 i 41/13) odlučio kao u dispozitivu ovog rješenja.

O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovaj organ donijeće posebno rješenje, a u skladu sa članom 108. stav (7) Zakona o javnim nabavkama i članom 4. Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama.

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 KRŽ-a
Adin Kondžić

Dostaviti:

1. „UMA MULLER GROUP" d.o.o. Sarajevo
2. Fedralno ministarstvo pravde i kazneno-popravnih zavoda FBiH
3. a/a.