BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-2435-7/20
Sarajevo,13.10.2020. godine

Ured za razmatranje žalbi, rješavajući po žalbi ponuđača Grant Thornton d.o.o. Banja Luka broj:400-38-Ž-1/20 od 31.08.2020. godine izjavljenoj na Tendersku dokumentaciju Ugovornog organa Fond za povratak, BIH, Sarajevo,u postupku javne nabavke eksterne revizije za verifikaciju troškova potprojekta BIH3 u okviru Državnog projekta stambenog zbrinjavanja u vezi s Regionalnim stambenim programom , na osnovu čl.103. i čl.111. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH" broj:39/14), i člana 193.st 1. i 2., i čl.230. stav 1 Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH" br:29/02, 12/04, 93/09 i 41/13) na sjednici Ureda za razmatranje žalbi, održanoj dana 13.10.2020. godine, donio je:

R J E Š E NJ E

1. Žalba ponuđača GRANT THORNTON d.o.o. Banja Luka broj: broj:400-38-Ž-1/20 od 31.08.2020. godine se godine usvaja.
2. Poništava se Tenderska dokumentacija i Obavještenje o nabavci broj: 316-1-2-15-3-2/20 objavljeno na Portalu javnih nabavki, datum slanja obavještenja na objavu 12.08.2020. godine.
3. Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 2.000,00 KM ponuđaču GRANT THORNTON d.o.o. Banja Luka izvršit će se na osnovu posebnog Rješenja ovog organa.

O B R A Z L O Ž E NJ E

Ugovorni organ, Fond za povratak, BIH, Sarajevo, objavio je Obavještenje o nabavci broj: 316-1-2-15-3-2/20 na Portalu javnih nabavki, datum slanja obavještenja na objavu 12.08.2020. godine u postupku javne nabavke eksterne revizije za verifikaciju troškova potprojekta BIH3 u okviru Državnog projekta stambenog zbrinjavanja u vezi s Regionalnim stambenim programom.

Nezadovoljan sadržajem Tenderskog dokumenta ponuđač Grant Thornton d.o.o. Banja Luka je izjavio žalbu broj:400-38-Ž-1/20 od 31.08.2020. godine .

Ugovorni organ je postupajući u skladu sa odredbama člana 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama, proslijedio navedenu žalbu Uredu za razmatranje žalbi zajedno sa Odlukom u kojoj se izjašnjava o žalbenim navodima i dokumentacijom.

Žalitelj u žalbi navodi:

- prije svega smatramo da Ugovorni organ nema osnov da zahtjeva 4 ovlaštena revizora, obzirom da se čl. 50 Zakona o računovodstvu i reviziji kod revizije finansijskih izvještaja zahtjevaju dva ovlaštena revizora. Postavlja se pitanju ukolko je zakon o računovodstvu i reviziji kod revizije FI istakao zahtjev za dva ovlaštena revizora, zašto je u predmetnom postupku nabavke istaknut zahtjev za četiri ovlaštena revizora, uzimajući u obzir da je isto riječ o reviziji samo u ovom slučaju verifikacije troškova.Isto tako Ugovorni organ ističe zahtjev za iskustvom vođe tima u trajanju od 10 godina na poslovima eksterne revizije, te ostalih članova tima u trajanju od 5 godina. Smatramo da Ugovorni organ nema osnov da zahtjeva i iskustvo ponuđača te i iskustvo lica koja će biti angažovana kod ponuđača. Dakle, ukoliko ponuđač već dokaže da ispunjava uslov tehničke i profesionalne sposobnosti, odnosno da je uredno izvršio dva ugovora koji su isti ili slični sa predmetom nabavke, postavlja se pitanje opravdanosti isticanja takvog zahtjeva i za članove time, pogotovo uzimajući u obzir da je navedeni uslov neprecizan jer se iz istog ne može zaključiti šta Ugovorni organ smatra pod iskustvom u trajanju od 10 godina. Da li npr. konstantno vršenje navedenih poslova u tom periodu bez prekida, da li jedan ugovor godišnje, da li da je u prethodnih 10 godina pružao iz nekoliko navrata navedene usluge itd... Ističemo da je navedeni uslov suprotan članu 44. st. 2 i 3 koji navodi da zahtjevi Ugovornog organa koji se odnose na ličnu sposobnost, ekonomsko i finansijsko stanje, te njihove tehničke i/ili profesionalne sposobnosti, moraju biti minimalni, te moraju biti srazmjerni predmetu nabavke. U konkretnom slučaju smatramo da su ovakvi uslovi diskriminatorni te koji imaju za cilj ograničenje konkurencije u predmetnom postupku nabavke.Potvrdu ispravnosti gore navedenih argumenata nalazimo i u praksi Kancelarije za razmatranje žalbi (Rješenje KRŽ JN2-03-07-1 -1069-8/19 od 23.05.2019, Rješenje KRŽ-a JN2-03-07-1-2167-7/19 od 19.09.2019 i Rješenje KRŽ-a br. JN2-03-07-1-1102-7/20 od 28.05.2020. godine - broj ovlaštenih revizora, te Rješenje KRŽ-a br. JN2-02-07-1-1967-7/19 od 29.08.2019. godine - iskustvo članova tima).

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, odlučio kao u dispozitivu odluke.

Polazeći od navoda žalitelja koji ističe „...da Ugovorni organ nema osnov da zahtjeva 4 ovlaštena revizora, obzirom da se čl. 50 Zakona o računovodstvu i reviziji kod revizije finansijskih izvještaja zahtjevaju dva ovlaštena revizora. Postavlja se pitanju ukolko je zakon o računovodstvu i reviziji kod revizije FI istakao zahtjev za dva ovlaštena revizora, zašto je u predmetnom postupku nabavke istaknut zahtjev za četiri ovlaštena revizora, uzimajući u obzir da je isto riječ o reviziji samo u ovom slučaju verifikacije troškova.Isto tako Ugovorni organ ističe zahtjev za iskustvom vođe tima u trajanju od 10 godina na poslovima eksterne revizije, te ostalih članova tima u trajanju od 5 godina. Smatramo da Ugovorni organ nema osnov da

zahtjeva i iskustvo ponuđača te i iskustvo lica koja će biti angažovana kod ponuđača. ...postavlja se pitanje opravdanosti isticanja takvog zahtjeva i za članove time, pogotovo uzimajući u obzir da je navedeni uslov neprecizan jer se iz istog ne može zaključiti šta Ugovorni organ smatra pod iskustvom u trajanju od 10 godina. „...ovaj organ uvidom u spis utvrđuje:

U Izjašnjenju na žalbu ugovorni organ, između ostalog navodi:
„...Navedeni zahtjev u Zakonu o računovodstvu i reviziji odnosi se na uslov za reviziju finansijskih izvještaja, dok su u predmetnoj tenderskoj dokumentaciji,postavljeni zahtjevi koji su direktno vezani sa predmetom nabavke i obimom usluga eksterne verifikacije troškova
Nadalje, tačkom 7.4.1. b) TD nije traženo da su revizori zaposleni kod ponuđača, nego samo da ponuđač ima na raspolaganju traženi tim.
Naime, broj potrebnih ovlaštenih revizora je određen na bazi roka za pružanje usluga (Tačka 6.1. TD), lokacija pružanja usluga (Tačka 6.2. TD) i složenosti obima usluga (Projektni zadatak-Prilog 11 TD) i to kako slijedi:
-predviđeni rok realizacije ugovora je 21 mjesec ali, u okviru tog perioda, jasno su propisane 2 faze koje su kompleksne i svaka od tih faza ima rok od 20 kalendarskih dana u okviru kojih revizori moraju izvršiti vrlo zahtjevne zadatke, što je vidljivo iz projektnog zadatka-obima usluga koji je sastavni dio tenderske dokumentacije,
-pregled i verifikacija troškova i procedura radi se paralelno u 4+1 institucija u 3 grada u BiH (Sarajevo, Banja Luka, Brčko),
-po potrebi će biti rađena i nasumična terenska provjera lokacija izgrađenih objekata po čitavoj BiH za koje se radi verifikacija utrošenih troškova i
-u zadanom roku je potrebno pripremiti i dostaviti izvještaje za propisane faze na bh i engleskom jeziku.

Dakle, detaljnom analizom opisa predmeta javne nabavke i obima usluga koje se trebaju provesti u zadanom roku, koji je predviđen u tenderskoj dokumentaciji, konstatovano je da je postavljen apsolutni minimum koji je potreban da bi se usluge verifikacije troškova izvršile kvalitetno i pouzdano i jasno je da su neophodna najmanje 4 ovlaštena revizora, pri čemu nije iskjučivo traženo da ovlašteni revizori moraju biti uposlenici ponuđača. Iz navednog je jasno da je ugovorni organ postavio minimalne kriterije u pogledu tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača, koji su srazmjerni predmetu nabavke i da nije, ni u kom smislu, povredio odredbe čl. 44 st. 2. i 3. ZJN ...
...U drugom žalbenom navodu žalitelj navodi da ugovorni organ nije imao pravo tražiti iskustvo od 10 godina za vođu tima, a za ostale članove iskustvo od 5 godina, obzirom da ako je ponuđač dokazao iskustvo na realizaciji dva ugovora, da je dokazao svoju sposobnost za obavljanje usluga koje su predmet nabavke, te da zahtjev vezan za 10 godina iskustva nije jasno postavljen
...Naime, kvalitetna realizacija predmetnog ugovora/verifikacija troškova je nemoguća bez stručnog osoblja koje ima višegodišnje iskustvo na pružanju usluga eksterne revizije po međunarodnim standardima, a što je u skladu sa članom 50...
...Također, iskustvo revizora je neovisno od iskustva ponuđača, jer ponuđač je mogao u praksi imati dva uspješna ugovora, ali je neophodno da dokaže da ima na raspolaganju tim revizora koji uspješno može pružiti uslugu koja je predmet nabavke. Dakle, navedeni zahtjev je neophodan da bi se kvalitetno izvršila eksterna verifikacija troškova na predmetnom pod projektu, a što direktno utiče na uplatu sredstava naredne tranše od strane donatora, koja je neophodna za realizaciju pod projekta...Nadalje, vezano za zahtjevano iskustvo od 10 godina, odnosno 5 godina za članove revizorskog tima, navedeno je da se traženo iskustvo dokazuje popunjavanjem obrasca biografije koji je sastavni dio tenderske dokumentacije"...

U odgovoru na izjašnjenje ugovornog organa žalitelj navodi:
„...odnosu na prvi navod Ugovornog organa ističemo da Žalilac nije ni tvrdio da je ovdje riječ o reviziji finansijskih izvještaja, već da ograničavajući karakter na konkurenciju jasno proizlazi

iz Zakona o računovodstvu i reviziji, gdje se također radi o reviziji, samo finansijskih izvještaja, dok se ovdje radi o reviziji troškova projekta. Dakle, Žalilac nije ni tvrdio da je riječ o istovjetnoj usluzi, već o istovrsnoj, te da ukoliko Zakon o računovodstvu i reviziji za takvu vrstu usluge koja je istovrsna sa predmetom nabavke propisuje zahtjev da društva za reviziju moraju imati dva revizora, onda je jasno da je ovakav uslov kod nabavke usluga revizije troškova projekta, u potpunosti diskriminatoran, te da ograničava pravičnu i fer konkurenciju.
Isto tako potrebno je napomenuti da kao jedan od razloga opravdavanja ovakvog zahtjeva Ugovornog organa, ističe se rok realizacije koji kako i sam navodi iznosi 21 mjesec. Dakle, sve i da jeste u pitanju objektivno kratak rok za realizaciju usluge, to ne može biti razlog za postavljanjem uslova koji ima ograničavajući karakter na konkurenciju, međutim u ovom slučaju rok realizacije je objektivno dug te aposlutno ne može biti razlog za zahtjevanjem četiri ovlaštena revizora, koju većina revizorskih društava ne ispunjava, obzirom na zakonski minimum (dva revizora) koji je zakon postavio kod revizje finansijskih izvještaja....
... Iz navedene formulacije se ne može zaključiti šta Ugovorni organ smatra pod iskustvom u trajanju od 10 godina. Da li npr. konstantno vršenje navedenih poslova u tom periodu bez prekida, da li jedan ugovor godišnje, da li da je u prethodnih 10 godina pružao u nekoliko navrata navedene usluge itd..."

Daljnjim uvidom u spis , evidentno je slijedeće

Tačkom 7.4.1 b) Tenderskog dokumenta propisano je slijedeće:

„Što se tiče tehničke i profesionalne sposobnosti, u skladu sa članom 48 i 50. Zakona, ponuda te biti odbačena ako ponuđač ne ispuni slijedeće minimalne uslove:

b) Da Ponuđač ima angažovano, u radnom odnosu ili na raspolaganju, minimalno 4 (četiri) ovlaštena revizora koji ispunjavaju uslove:
Voditelj tima da ima: 10 godina iskustva na pružanju usluga eksterne revizije po međunarodnim standardima na poziciji voditelja revizije, univerzitetsku diplomu, važeću licencu za revizora i poznavanje engleskog jezika.
- Ostala 3 (tri) člana stručnog revizorskog tima da imaju 5 godina iskustva na pružanju usluga eksterne revizije po međunarodnim standardima, univerzitetsku diplomu, važeću licencu za revizora i poznavanje engleskog jezika

Tačkom 7.4.2 b) Tenderskog dokumenta propisano je slijedeće:
„Ocjena tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača te se izvršiti na osnovu slijedećih izjava i dokumenata koje dostave ponuđači:

b)Kao dokaz da ima u radnom odnosu ili na raspolaganju traženi broj revizora ponuđač je dužan dostaviti:
Original ili ovjerenu kopiju Izvoda iz PIO/MIO/Nadležne poreske uprave za traženo stručno osoblje uposleno kod ponuđača, ili odgovarajući dokument iz zemlje u kojoj je preduzeće registrovano, s tim da original dokumenta ne može biti stariji od 1 godine računajući od datuma prijema ponude;
Ako traženo osoblje nije zaposleno kod ponuđača potrebno je dobaviti odgovarajući Ugovor ili Izjavu iz kojeg će biti jasno da će, u slučaju dodjele ugovora, isto biti angažovano na period realizacije ugovora. Ugovor/Izjava također mora da sadrži i sve ostale neophodne podatke o osobi ili osobama) koje je (ili koje će biti) angažovano na realizaciji Ugovora (ime i prezime, JMBG, kvalifikacija) i biti propisno ovjerena od strane Ponuđača.
Prilog 6b - spisak stručnog tima za reviziju i popunjena biografija za svakog člana tima (koji potvrđuju uslove zahtijevane tačkom 7.4.1 (b)
kopiju univerzitetske diplome i važeće licence za svakog traženog člana tima iz tačke 7.4.1. b).

Ukoliko ponuda u svom sadržaju ne bude imala tražene dokumente bit će odbačena kao nepotpuna."

Sve prednje izneseno upućuje da su u predmetnoj tenderskoj dokumentaciji,postavljeni zahtjevi koji su očigledno strožije postavljeni u odnosu na pravila materijalnog propisa koja se koriste kod uobičajene revizije financijskih izvještaja, s obzirom da je pravilima predmetnog propisa ,propisan minimum od dva odnosno jednog revizora, pa se postavlja pitanje na osnovu čega ugovorni organ crpi uporište da je u konkretnom slučaju neophodno strožije postaviti dokaze /uslove ,u odnosu na sadržaj materijalnog propisa, pa čak i u slučaju da/ukoliko/ je nepobitno zasnovana tvrdnja da predmet nadmetanja nije obuhvaćen pravilima materijalnog propisa ,ali je „istovrsne naravi , kako to pokušava objasniti i žalitelj , a ugovorni organ nije uspio dokazati u suprotno da se eksterna revizija za verifikaciju troškova ne može dovesti bar u svezu/u smislu povezanosti/ sa revizijom financijskih izvještaja.
Žalitelj pri tome,u izjašnjenju ovom organu, dodatno naglašava „... da je kod revizije financijskih izvještaja propisan minimum od 2 revizora ...te da ukoliko materijalni propis, propisuje „za takvu vrstu usluge koja je istovrsna sa predmetom nabavke zahtjev da društva za reviziju moraju imati minimalno dva revizora, onda je jasno da je ovakav uslov kod nabavke usluga revizije troškova projekta, u potpunosti diskriminatoran, te da ograničava pravičnu i fer konkurenciju"....a u odnosu na što se iz izjašnjenja ugovornog organa ne nudi adekvatna argumentacija u suprotno, s obzirom da ugovorni organ izneseno pojašnjenje okolnosti s tim u svezi zadržava isključivo na tome da se ne radi o istovjetnoj reviziji, a što nije dovoljan niti potpun osvrt . Radi se o pravnorelevantnoj činjenici koja u značajnom utiče na mogućnost nuđenja ponuda, na način provođenja radnji postupka i na krajnji ishod postupka, pa je stoga u odnosu na istu shodno čl.102 Zakona, ugovorni organ u obavezi zasnovati/dokazati sve okolnosti koje su predmet žalbenih navoda.
Ugovorni organ se pri tome ne osvrće na adekvatan način,niti na drugi aspekt s tim u svezi kojeg žalitelj istodobno ističe ,a odnosi se i na pitanje konkurentnosti, u smislu da „...većina revizorskih društava ne ispunjava, obzirom na zakonski minimum (dva revizora) koji je zakon poslavio kod revizije finansijskih izvještaja."...
Kako na pitanje konkurentnosti, ugovorni organ ne pruža konkretan odgovor,to se, uzevši okolnosti konkretnog slučaja, a naročito što se postavljenim zahtjevima , bez adekvatne provjere i analize tržišta predmeta nabavke,može ograničiti pristup postupku , u svezi s čim je propušteno dati konkretan odgovor i pružiti konkretne dokaze,kojim bi ugovorni organ zasnovao potrebu i razloge postavke navedenog,sve u smislu otklanjanja sumnje u mogućnost ograničavanja pristupa postupku ,onemogućavanje ili ograničavanje stvarne konkurencije/ a što je bitan preduslov održivosti postupka/, to se izneseno obrazloženje ugovornog organa , sagledavši sve prednje navedene aspekte,ne može cijeniti dovoljnim da bi se osporeni sadržaj nedvojbeno i održao.

Nadalje, ugovorni organ se poziva na postavljeni rok od 21 mjesec, u smislu da je relativno kratak ...upućuje na lokaciju pružanja usluga... složenosti obima usluge...u odnosu na što ne zasniva osnovu na kojoj bazira iznesene teze,ne poziva se na iskustvene pokazatelje, pravila odnosne struke ili pribavljene vezane pokazatelje , principe ili standarde revizije i uobičajenu pravnu praksu , koji nesumnjivo i izričito upućuju na potpuno uvjerenje,da se predmetni posao nikako ne može obaviti uz nešto fleksibilnije uslove , u odnosu na postavljeni minimum od „minimalno 4 ovlaštena revizora... sa 10 godina iskustva na pružanju poslova eksterne revizije" ,a što povlači povredu pravila postupka koja su od uticaja na rješenje stvari, s obzirom da se ne može cijeniti navedeno iznošenje argumentacije uvjerljivim, a naročito ne i dokazanim, bez pozivanja na raspoloživa dokazna sredstva.

U konačnici, što se tiče isticanja žalitelja u smislu da je navedeni „...uslov neprecizan jer se iz istog ne može zaključiti šta Ugovorni organ smatra pod iskustvom u trajanju od 10 godina.

da li npr. konstantno vršenje navedenih poslova u tom periodu bez prekida, da li jedan ugovor godišnje, da li da je u prethodnih 10 godina pružao iz nekoliko navrata navedene usluge itd... , evidentno je da s tim u svezi ugovorni organ propušta dati sadržajno adekvatan osvrt, pogotovo što uvidom u postavljeni zahtjev„... 10 godina iskustva na pružanju usluga eksterne revizije po međunarodnim standardima na poziciji voditelja revizije „...ne može se steći potpuno uvjerenje da je isti upotpunosti jasan ali i bliže određen.

Treba naglasiti da čl.53 Zakona o javnim nabavkama BIH upućuje na obavezu da ugovorni organ prilikom pripreme sadržaja Tenderskog dokumenta, treba da postavi zakonite, odredjene, jasne i potpune informacije, tako da potencijalni ponudjači mogu nesmetano pripremiti sadržaj njihove ponude.

U posljedici svega prednje iznesenog, uzevši u obzir niz nejasnih okolnosti i neuvjerljivih pojašnjenja,koja shodno pravilima postupka nisu zasnovana na odgovarajući način od strane ugovornog organa, shodno čl.102 Zakona, a kako se ne može nedvojbeno zaključiti da se sadržajem predmetnih zahtjeva omogućava i nesmetana primjena načela postupka,te kako se radi o pravnorelevantnim pitanjima,koja na direktan način , svaki posebno i svi zajedno,utiču na održivost postavljenih uslova/dokaza , to je odlučeno kao u dispozitivu odluke.

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupkau iznosu od 2.000,00 KM izvršiti će se posebnim aktom, po konačnosti ovog Rješenja a u skladu sa članom 108.stav (7) ZJN i članom 4. Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik BiH" broj: 86/14), Instrukcije o izmjeni i dopuni Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama BiH broj: 08-02-2-11082-1/18 od 03.12.2018. godine.

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.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Ilma Mehić-Jusufbašić

Dostaviti:
- Grant Thornton d.o.o. Banja Luka
ul. Vase Pelagića 2/IV, Banja Luka
- Fond za povratak, BIH, Sarajevo
ul. Džemala Bijedića 39/II, Sarajevo
-evidenciji
- a/a