BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI
Filijala/Podružnica Mostar

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
Филијала Мостар

Broj: JN2-03-07-1-2631-8/20

Mostar, 22.10.2020. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, filijala Mostar, rješavajući žalbu broj 400-43-Ž-1/20 od 16.09.2020. godine, žalitelja Grant Thornton d.o.o. Banja Luka izjavljenu na Tendersku dokumentaciju od septembra 2020. godine u konkurentskom postupku javne nabavke *„Nabavka usluga finansijske predrevizije i revizije poslovanja za 2020. godinu"*, ugovornog organa JU Dom zdravlja Kantona Sarajevo, na osnovu člana 93. stav (7), 104., 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj: 39/14), na sjednici Vijeća I održanoj 22.10.2020. godine, donio je

RJEŠENJE

1. **USVAJA SE** žalba i poništava se Tenderska dokumentacija od septembra 2020. godine za konkurentski postupak javne nabavke *„Nabavka usluga finansijske predrevizije i revizije poslovanja za 2020. godinu"*, zajedno sa Obavještenjem o nabavci broj 29-7-2-107-3-132/20 od 09.09.2020. godine.
2. O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovaj organ donijeće posebno rješenje.

Obrazloženje

JU Dom zdravlja Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Ugovorni organ) objavio je 09.09.2020. godine putem portala javnih nabavki Obavještenje broj 29-7-2-107-3-132/20 za konkurentski postupak javne nabavke *„Nabavka usluga finansijske predrevizije i revizije poslovanja za 2020. godinu"*.

Potencijalni ponuđač Grant Thornton d.o.o. Banja Luka (u daljem tekstu: žalitelj) nakon preuzimanja Tenderske dokumentacije, izjavio je žalbu 16.09.2020. godine na istu putem Ugovornog organa. Ugovorni organ je u skladu sa članom 100. stav (5) Zakona o javnim

nabavkama žalbu proslijedio ovom organu kao neosnovanu. Žalba je zaprimljena kod ovog organa 24.09.2020. godine, a ista je kompletirana uplatom naknade za pokretanje žalbenog postupka, dana 07.10.2020. godine.

Žalitelj u žalbi navodi:

Na osnovu čl. 3. i čl. 64. st. 2 i 3, a u vezi sa čl. 97., čl. 99. i čl. 101. st. 1 tačka b) Zakona o javnim nabavkama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 39/14), protiv Tenderske dokumentacije za nabavku usluga predrevizije i revizije finansijskih izvještaja za 2020. godinu, za JU Dom zdravlja Kantona Sarajevo, (dalje: Ugovorni organ), za koju je objavljeno Obavještenje o javnoj nabavci br. 29-7-2-107-3-132/20 od 09.09.2020. godine (dalje: TD), blagovremeno izjavljujemo žalbu zbog povrede odredaba čl. 3 i čl. 64 st. 2 i 3 Zakona o javnim nabavkama BiH (u daljem tekstu: Zakon).
Društvo Grant Thornton d.o.o. Banja Luka, preuzelo je tendersku dokumentaciju u postupku konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda za izbor najpovoljnijeg ponuđača usluga predrevizije i revizije finansijskih izvještaja za 2020. godinu, JU Dom zdravlja Kantona Sarajevo za koju smatramo da je u suprotnosti sa Zakonom.
Ugovorni organ je u tač. 7. TD predvidio da će se izbor najpovoljnijeg ponuđača i dodjela ugovora izvršiti u skladu sa članom 64. stav 2 ZJN, odnosno na osnovu kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda. Zatim ugovorni organ razrađuje pomenuti kriterij, te previđa da su potkriteriji na osnovu kojih se vrši izbor ekonomski najpovoljnije ponude, sledeći:

a) Cijena - 40 %
b) Temeljitost predrevizijskih radnji - 30 %
c) Temeljitost revizijskih radnji - 30 %

Smatramo da je drugonavedeni i trećenavedeni potkriterij u suprotnosti sa zakonom iz više razloga.
Član 64. stav 2 ZJN glasi: *"Ugovorni organ dužan je u tenderskoj dokumentaciji razraditi kriterij ekonomski najpovoljnije ponude na način da definiše i detaljno razradi potkriterije za ocjenu, u skladu s prirodom i svrhom konkretnog predmeta nabavke. Potkriteriji mogu biti: kvalitet predmeta nabavke, cijena, tehnička sposobnost predmeta nabavke, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, rok isporuke ili rok za izvršenje i si., uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija."*
Citiranjem navedenog člana uočavamo da zakonodavac nije predvidio "temeljitost" kao jedan od mogućih potkriterija.
Dalje, Ugovorni organ razrađuje pomenuti potkriterijum, te navodi kako će se maksimalan broj bodova dodjeliti onom ponuđaču koji ponude najveći broj utrošenih dana i najveći broj angažovanih lica po principu broj dana x broj ljudi a što je u suprotnosti sa Zakonom jer je (prema TD) dovoljna činjenica da jedan od ponuđača ponudi najveći broj čovjek/dana i samim tim se, bez ikakvih drugih ocjena i objektivnih parametara, utvrđuje kao najtemeljitiji. Ovakav

kriterijum ne samo da nije logički ispravan, već nije utemeljen u Zakonu i njegova eventualna primjena otvara prostor za diskriminaciju u postupku nabavke Usluge.
Da pomenuti potkriterijum „temeljitost predrevizije" i „temeljitost revizije" koji je KRŽ u nekoliko svojih rješenja proglasio nezakonitim, ne može biti potkriterijum za vrednovanje ponuda, potvrđuje i činjenica koja se odnosi na tehničku i profesionalnu sposobnost u smislu odredaba čl. 48 - 50 ZJN.
Konfirmaciju ovakvog zaključka nalazimo u odredbi čl. 64 st. 3 ZJN, u kojoj je eksplicitno navedeno da uslovi za kvalifikaciju kandidata, odnosno ponuđača iz čl. 45 do 51 ovog zakona ne mogu biti potkriterijum za ocjenu ponuda. Dakle, temeljitost u smislu čovjek puta broj dana je u stvari vezan za tehničku i profesionalnu sposobnost kandidata, što je predviđeno upravo čl. 48 - 50 ZJN, tačnije članom 48. st. 1 tačka b) ZJN koji se odnosi na obrazovne i profesionalne kvalifikacije pružaoca usluga.
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).
Imajući u vidu sve gore navedeno, predlažemo ugovornom organu da donese odluku kojom se ova žalba usvaja kao osnovana u potpunosti i kojom se TD u predmetnom postupku javne nabavke poništava.
Ukoliko žalba bude razmatrana i usvojena od strane Kancelarije za razmatranje žalbi, zahtijevamo da se Žaliocu vrati naknada uplaćena na ime troškova vođenja žalbenog postupka.

Ugovorni organ je aktom broj 01-03-8845-4/20 od 21.09.2020. godine dostavio izjašnjenje na navode žalbe u kojem navodi:

Dana 17.09.2020. godine, Ugovorni organ zaprimio je žalbu ponuđača Grant Thomton d.o.o Banja Luka (u daljem tekstu: Žalilac), na Tendersku dokumentaciju za nabavku predrevizije i revizije flnfnsijskih izvještaja za 2020. godinu za koje je objavljeno Obavještenje o javnoj nabavci broj 29-7-2-107-3-132/20 od 09.09.2020. godine. Postupak javne nabavke pokrenut je Odlukom o pokretanju postupka broj 01-03-8845/20 od 01.09.2020 godine. Procijenjena vrijednost javne nabavke 10.000,00 KM, a postupak se provodi putem konkurentskog zahtjeva.
Žalba je u skladu sa članom 100. stav 1. ZJN dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, ali se žalba odbacuje kao neosnovana.
Žalitelj u svojoj žalbi navodi da je Ugovorni organ kod kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, pri razradi kriterija pogriješio pri definisanju drugog i trećeeg podkriterija, te da su isti u suprotnosti sa zakonom navodeći podkriterije kako slijedi:
a) Cijena - čija je vrijednost 40 %
b) Temeljitost predrevizijskih radnji - čija je vrijednost 30%
c) Temeljitost revizijskih radnji - čija je vrijednost 30%,

Ugovorni organ je postupio u skladu sa članom 64. stav 2. ZJN obzirom da je precizno definisao i razradio sva tri podkriterija, na vrlo jasan, transparentan i nedvosmislen način.

Žalitelj ističe da zakonodavac nije predvidio temeljitost kao jedan od mogućih kriterija, što je tačno, ali je činjenica da zakonodavac nije ni mogao navesti sve moguće opcije podkriterija u svim mogućim postupcima nabavke koje svi ugovorni organi provode. Uzimajući u obzir navedeno, to bi značilo da se zakonodavac upušta u detalje koje je praktično nemoguće nabrojati zbog čega zakonodavac navodi tipične kriterije nastavljajući ih sa "i sl." čime je ostavljena mogućnost svakom pojedinom ugovornom organu da prilagodi podkriterije postupcima nabavke za koje je odredio kriterij dodjele ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda.

Nadalje, žalitelj navodi „Ugovorni organ razrađuje pomenuti podkriterijum, te navodi kako će maksimalan broj bodova dodijeliti onom ponuđaču koji ponudi najveći broj utrošenih čovjek dana i najveći broj angažovanih lica po principu broj dana x broj ljudi."
Ovakav navod žalitelja je potpuno netačan jer ugovorni organ nigdje u tenderskoj dokumentaciji nije uslovio ponuđače brojem angažovanih lica niti je to definisao na način kako navodi žalitelj, a što se jasno vidi u TD kao što se vidi i to da se ovaj podkriterijum ni u kom slučaju ne odnosi na tehničku i profesionalnu sposobnost u smislu odredbi člana 48. - 50. ZJN, jer sam zakon pravi jasnu razliku između kriterija za kvalifikaciju i kriterija za dodjelu ugovora.
Ugovorni organ je definisane podkriterije povezao sa predmetom nabavke, u ovom slučaju da primjenom ovih podkriterija dobije najbolje urađenu predreviziju i reviziju u skladu sa ponuđenom cijenom. Iz navedenog se da zaključiti da se zadati podkriteriji za vrednovanje odnose isključivo na predmet nabavke, odnosno uslugu revizije, a ne na ponuđača kako to tumači žalitelj.
Obzirom da podkriterij temeljitost predrevizije i revizije nije naveden kao uslov niti se traži bilo kakav dokaz za isto, očigledno je da Ugovorni organ zadavanjem ovih podkriterija ničim nije prekršio član 64. stav 3. ZJN. U prilog ovome ide i činjenica da se žalitelj prethodnih godina bez bilo kakvih problema ili zamjerki prijavljivao i učestvovao na postupku nabavke predrevizije i revizije finansijskih izvještaja sa potpuno istim podkriterijumima, ne tumačeći niti doživljavajući iste kao uslov za kvalifikaciju.
Imajući u vidu da je zadati podkriterij ugovornog organa objektivan i nediskriminatoran, te se ocjena ponuđača vrši i boduje u skladu sa zakonom ne uzimajući prethodno iskustvo, niti bilo koji kvalifikacioni uslov kao parametar ocjene ponude, shodno tome smatramo i da je žalba žalitelja Grand Thornton doo Banja Luka - neosnovana.

Ovaj organ je u skladu sa članom 94. stav (3) Zakona o javnim nabavkama dopisom broj JN2-03-07-1-2631-4/20 od 30.09.2020. godine dostavio žalitelju izjašnjenje ugovornog organa radi eventualnog očitovanja na isto. Žalitelj je 07.10.2020. godine dostavio odgovor na izjašnjenje ugovornog organa u kojem navodi da ostaje pri navodima iz žalbe.

Ovaj organ je po službenoj dužnosti, prije razmatranja žalbe, utvrđivao dopuštenost, blagovremenost, te da li je žalba izjavljena od ovlaštene osobe, shodno članu 109. Zakona o javnim nabavkama. Pored navedenog, ovaj organ je, prije razmatranja žalbe utvrđivao ispunjenost uslova u smislu odredbe člana 105. i člana 108. stav (3) Zakona o javnim nabavkama i utvrdio da su ispunjeni uslovi za postupanje po istoj na način kako definišu odredbe navedenih članova Zakona.

Nakon što su prednje pretpostavke preispitane, prema stanju u spisu, 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, utvrdio da je potrebno žalbu usvojiti kao osnovanu.

Žalba je osnovana.

Žalitelj navodi kako je Ugovorni organ u tač. 7. TD predvidio da će se izbor najpovoljnijeg ponuđača i dodjela ugovora izvršiti u skladu sa članom 64. stav 2 ZJN, odnosno na osnovu kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda, sa razrađenim podkriterijima na osnovu kojih se vrši izbor ekonomski najpovoljnije ponude:
a) Cijena - 40 %
b) Temeljitost predrevizijskih radnji - 30 %
c) Temeljitost revizijskih radnji - 30 %
Žalitelj navodi kako je drugonavedeni i trećenavedeni potkriterij u suprotnosti sa zakonom o javnim nabavkama budući da zakonodavac nije predvidio "temeljitost" kao jedan od mogućih potkriterija. Naime, Ugovorni organ razrađuje pomenuti potkriterijum, te navodi kako će se maksimalan broj bodova dodjeliti onom ponuđaču koji ponudi najveći broj utrošenih dana i najveći broj angažovanih lica po principu broj dana x broj ljudi, a što je u suprotnosti sa Zakonom jer je (prema TD) dovoljna činjenica da jedan od ponuđača ponudi najveći broj čovjek/dana i samim tim se, bez ikakvih drugih ocjena i objektivnih parametara, utvrđuje kao najtemeljitiji. Ovakav kriterijum ne samo da nije logički ispravan, već nije utemeljen u Zakonu i njegova eventualna primjena otvara prostor za diskriminaciju u postupku nabavke Usluge.

Član 64. stav (2) Zakona propisuje koje potkriterije ugovorni organ može utvrditi prilikom razrade kriterija za ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude. Ti potkriteriji mogu biti: *kvalitet predmeta nabave, cijena, tehnička sposobnost predmeta nabave, funkcionalne i ekološke karakteristike, operativni troškovi, ekonomičnost, postprodajni servis i tehnička pomoć, rok isporuke ili rok izvršenja i sl., uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija.*

Prema shvatanju ovog organa, zakonodavac je samo propisao neke od podkriterija, što ne znači da ugovorni organ nemože utvrditi i druge podkriterije, budući da se u zakonskoj odredbi navodi

i sl., ali svakako potrebno za navedeni podkriterij utvrditi metodologiju vreednovanja koja se definiše u tenderskoj dokumentaciji.

Međutim, u konkretnom slučaju potkriteriji **„temeljitost predrevizijskih radnji i temeljitost revizijskih radnji"** naveden u tački 7.TD vrednovan je na slijedeći način:

„- za podkriterij „temeljitost predrevizijskih radnji" maksimalan broj bodova (30) će se dodjeliti ponuđaču koji je ponudio najtemeljitiju predreviziju, odnosno najveći broj utrošenih dana ***čovjek-dan*** *na predrevizijske radnje, dok za*

- podkriterij „temeljitost revizijskih radnji" maksimalan broj bodova (30) će se dodjeliti ponuđaču koji je ponudio najtemeljitiju reviziju, odnosno najveći broj utrošenih dana ***čovjek-dan*** *na revizijske radnje."*

Slijedom navednog, ovaj organ utvrđuje kako postavljeni podkriteriji upućuju na broj utrošenih **„čovjek-dana"** što ima direktnu vezu sa ispunjavanjem tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača zahtjevajući dostavljanje Izjave o temeljitosti predrevizijskih radnji i Izjave o temeljitosti revizijskih radnji, a što je u direktnoj suprotnosti sa članom 64. stav (3) Zakona o javnim nabavkama koji propisuje da uslovi za kvalifikaciju ponuđača iz člana 45 do 51 **ne mogu biti podkriterij za ocjenu ponuda.**

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka, u iznosu od 500,00 KM izvršiće se na osnovu posebnog rješenja ovog organa, u skladu sa članom 108. stav (7) Zakona o javnim nabavkama i čl. 4. Instrukcije o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. Zakona o javnim nabavkama.

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, shodno članu 104. i 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ovaj organ riješio je žalbu, kao u izreci ovog rješenja.

Pouka o pravnom lijeku:
Ovo Rješenje je konačno i izvršno. Protiv ovog Rješenja može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema Rješenja. Taksa na tužbu iznosi 100,00 KM.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

dr.Slaviša Bjelogrlić

Dostavljeno:

- Grant Thorton d.o.o. Banja Luka
- JU Dom zdravlja Kantona Sarajevo
- Evidencija
- a/a.