BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Број: JH2-01-07-1-3638-5/20
Сарајево, 29.12.2020.год

Уред за разматрање жалби, рјешавајући по жалби понуђача „R&S“ доо Сарајево, изјављене на Одлуку о отказивању поступка јавне набавке – Набавка уредског материјала, уговорног органа Уред за ревизију институција БиХ, на основу члана , 104. и 111. Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" бр: 39/14.) и чл. 193. Закона о управном поступку ("Службени гласник БиХ" бр: 29/02., 12/04., 93/09. и 41/13.), Уред за разматрање жалби, на сједници Вијећа, одржаној дана 29.12.2020. донио је:

Р Ј Е Ш Е Њ Е

Жалба се усваја и поништава се:

- Одлуку о отказивању поступка јавне набавке – Набавка уредског материјала бр. 08-16-5-818-9/20 од 01.12.2020 год
- О повратy средстава у износу од 3.500,0 КМ, уплаћених на име накнаде за покретање жалбеног поступка донијет ће се посебно рјешење.

О б р а з л о ж е њ е

Понуђач „R&S“ доо Сарајево, изјавио је жалбу на Одлуку о отказивању поступка јавне набавке – Набавка уредског материјала, уговорног органа Уред за ревизију институција БиХ, која је запримљена код овог органа под бројем: JH2-01-07-1- 3638/20

Жалилац у жалби наводи следеће:

Уговорни орган је дана 17.09.2020. године на порталу јавних набавки објавио обавјештења о набавци за поступак набавке „Набавка канцеларијског намјештаја", број обавјештења о набавци 1191-1-1-23-3¬10/20, те је дана 28.10.2020. године извршио јавно отварање понуда.

Након јавног отварања понуда, уговорни орган 01.12.2020. године доноси одлуку о отказивању поступка набавке бр. 08-16-5-818-9/20, која је жалиоцу достављена 02.12.2020. године. Разлози за отказивање поступка јавне набавке канцеларијског намјештаја, изнесени у предметној одлуци, огледају се у сљедећем:

Куповина уредског простора за потребе Уреда за ревизију институција БиХ није завршена у планираном року, и не може се у садашњим околностима предвидјети вријеме окончања планиране набавке / купње објекта за смјештај Уреда,

У вријеме покретања поступка јавне набавке уредског намјештаја за потребе Уреда за ревизију институција БиХ (једнократно одобрена средства у прорачуну за 2020. годину) није било могуће предвидјети немогућност окончања процедуре набавке објекта за трајно смјештање Уреда за ревизију институција БиХ избором најповољнијег понуђача, односно закључењем купопродајног уговора,

Поступак по јавном позиву за набавку објекта за потребе Уреда за ревизију институција БиХ је поништен 19.11.2020. године, јер ниједна од двије достављене понуде по позиву није била прихватљива, те да је неизвјесно да ли ће се у 2021. години пронаћи за куповину адекватан уредски простор, посебно што је поступак купње/набавке изван контроле Уреда за ревизију институција Босне и Херцеговине, јер исти проводи Повјеренство за проведбу поступка купње/набаве објекта за потребе смјештаја Уреда за ревизију Институција БиХ у Сарајеву кога је формирало Вијеће министара БиХ, а свака промјена услова у јавном позиву захтијева нову процедуру пред Вијећем министара БиХ. Када се истом дода фактор пандемије ЦОВИД-19 и рад институција у тим условима, а да тим новим околностима своје поступање прилагођавају и потенцијални понуђачи некретнина, ситуација око предметне купње/набаве постаје додатно неизвјесна.

Да је по основу свега наведеног, а у складу са чланом 69. став (3) Закона о јавним набавкама, одлучено да се предметни поступак набавке откаже.

1. Везано за наведене разлоге, прије свега бисмо навели да је уговорни орган у тачки 10. тендерске документације за набавку канцеларијског намјештаја навео: „С обзиром да је Уговорни орган у фази проналаска новог пословног простора у Сарајеву, нисмо у могућности одредити тачну адресу и вријеме испоруке. о чему ће изабрани добављач бити накнадно обавјештен".

Даље је уговорни орган тачком 20. тендерске документације тражио да рок важења понуда буде минимално 12 мјесеци рачунајући од истека рока за доставу понуда. Тачком 30. Тендерске документације предвиђена је обавеза достављања безусловне банкарске гаранције за озбиљност понуде, са роком важења од 12 мјесеци. Рок испоруке (рок реализације уговора), дефинисан у тачки 10. Тендерске документације и члану 5. нацрта уговора, је 60 дана рачунајући од дана када Уговорни орган обавијести добављача на коју адресу ће се намјештај испоручити и монтирати и времену испоруке.

Како је куповина некретнина изузета од примјене одредби члана 10. ЗЈН став (1) тачка е) ЗЈН, уговорни орган није везан посебним роковима у провођењу процедуре (дакле, процедура може бити релативно брзо завршена), те имајући у виду да је уговорни орган тражио да рок важења понуда за набавку канцеларијског намјештаја, осигуран безусловном банкарском гаранцијом, буде 12 мјесеци, даје се закључити да је уговорни орган управо предвидио да би процедру избора куповине уредског простора могло бити потребно понављати. Али одвојено од ове претпоставке, чињеница је да понуде, заједно са безусловним банкарским гаранцијама за озбиљност понуда, према захтијевима из тендерске документације, важе до 28.10.2021. године, те да је уговорни орган донио одлуку о отказивању поступка набавке убрзо након отварања понуда, тачније 01.12.2020. године, без препоруке комисије за јавне набавке и без било каквих доказа за разлоге наведене у одлуци.

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

Све што уговорни орган наводи у образложењу одлуке су субјективне претпоставке и прејудицирање: „не може се предвидјети вријеме купње објекта за смјештај", „неизвјесно је да ли ће се у 2021. години пронаћи адекватан простор за купњу", „рад Повјеренства и институција у вријеме пандемије COVID -19 је неизвјестан", и слично, при чему, наглашавмо, понуде у поступку набавке уредског намјештаја, заједно са безусловним банкарским гаранцијама за важност понуда, важе до 28.10.2021. године.

Дио образложења да је неизвјестан рад Повјеренства и институција због услова пандемије такође није доказан, нити оправдан, јер су услови епидемије COVID - 19 у БиХ, у мањој или већој мјери, присутни од марта 2020. године, те је Повјеренство, радећи у периоду од августа 2020. године до до 19.11.2020. године управо радило у условима епидемије. Тим више што се услови рада у нпр. октобру и новембру 2020. године (када је повјеренство радило) нису били другачији од услова рада 01.12.2020. године (када је уговорни орган донио спорну одлуку). Стога, нема разлога да се рад Повјеренства не организује на исти начин на који се организовао рад у периоду од августа 2020. до 19.11.2020. године. Тачније, уговорни орган не доказује да даљи рад Повјеренства није могућ, већ да је паушалну процјену да је рад Повјеренства и институција неизвјестан, иако је повјеренство радило управо у условима епидемије ЦОВД - 19 и све институције и органи у БиХ раде и функционишу сво вријеме трајања епидемије, уз поштовање епидемиолошких мјера.

Такође, уговорни орган паушално наводи да на одлуку о отказивању поступка јавне набавке утиче и „прилагођавање потенцијалних понуђача некретнина новонасталој ситуацији COVID-19", без доказа о промјенама на тржишту некретнина у нпр. децембру 2020. године, у односу на 17.09.2020. године, када је предметно обавјештење о јавној набавци објављено.

Уговорни орган се у побијаној одлуци позива на члан 69. став (3) ЗЈН. Члан 69. став (3) ЗЈН прописује да уговорни орган може отказати поступак јавне набавке само због доказаних разлога који су изван контроле уговорног органа и који се нису могли предвидјети у вријеме покретања поступка јавне набавке.

Општа „клаузула егзонерације" за отказивање налази се у овој одредби за догађаје који се доказиво нису могли предвидјети и који су доказиво изван контроле уговорног органа.

Други доказиви разлози могу присилити уговорни орган да откаже поступак додјеле уговора прије него што се закључи било какав уговор или оквирни споразум. То је неспорно. Али било који разлог за такво отказивање мора бити:

1) Доказив (што значи да се јавности и органима надлежним за контролу може дати увјерљиво објашњење),

2) Изван контроле уговорног органа, и

3) Да га уговорни орган није могао предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.

Систем јавних набавки у Босни и Херцеговини је строго децентрализовани систем, тако да су уговорни органи одговорни за трошење јавних средстава, а тиме и за доказивање разлога који су изван контроле уговорног органа и да се исти нису могли предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.

У том смислу, Уговорни орган у побијаној одлуци није дао нити један доказан разлог нити је доказао иједан разлог за отказивање поступка набавке, већ само даје субјективне оцјене и субјективне пројекције, а главни аргумент је „неизвјесност". Сви разлози које уговорни орган наводи као разлоге отказивања су били познати у вријеме покретање поступка набавке:

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

и епидемија COVID-19, која је у БиХ присутна од марта 2020. године, је била позната вријеме објаве обавјештења о набавци [вријеме покретања поступка набавке - објаве обавјештења о набавци је друга половина септембра 2020. године),

и „неизвјесност" везана за куповину уредског простора је била предвиђена тендерском документацијом. Уговорни орган је тачком 10. тендерске документације прописао: „С обзиром да је Уговорни орган у фази проналаска новог пословног простора у Сарајеву, нисмо у могућности одредити тачну адресу и вријеме испоруке. О чему ће изабрани добављач бити накнадно обавјештен".

У складу са чланом 2. став (1) тачка ц) алинеја 4) ЗЈН, добављач је привредни субјект којем је након поступка јавне набавке додијељен уговор о јавној набавци.

Дакле, уговорни орган је у вријеме покретања поступка јавне набавке већ предвидио да ће уговор за набавку уредског намјештаја бити склопљен / би могао бити склопљен прије уговора о набавци уредског простора. Додатно, важност понуда од 12 мјесеци рачунајући од истека рока за доставу понуда је обезбјеђена безусловном банкарском гаранцијом, а све према захтјевима из тендерске документације, што такође доказује да је уговорни орган предвидио у вријеме покретања поступка набавке уредског намјештаја да куповина уредског простора можда неће бити завршена до краја 2020. године, чак штавише да ће можда трајати и до октобра 2021. године.

У прилог наведеном иду и ставови Уреда за разматрање жалби (у даљем тексту: УРЖ) везани за отказивање поступака набавки по основу члана 69. став (3) ЗЈН, заузети у рјешењима:

Уговорни орган је доставио овом органу документацију потребну за одлучивање по предметној жалби,
Жалба је благовремена, допуштена и изјављена од овлаштеног лица.

Жалба је основана.

Овај орган је размотрио жалбу и стање у спису, те утврдио следеће неспорне и релевантне чињенице:

Полазећи од навода жалитеља:

Уговорни орган је дана 17.09.2020. године на порталу јавних набавки објавио обавјештења о набавци за поступак набавке „Набавка канцеларијског намјештаја", број обавјештења о набавци 1191-1-1-23-3¬10/20, те је дана 28.10.2020. године извршио јавно отварање понуда.

Након јавног отварања понуда, уговорни орган 01.12.2020. године доноси одлуку о отказивању поступка набавке бр. 08-16-5-818-9/20, која је жалиоцу достављена 02.12.2020. године. Разлози за отказивање поступка јавне набавке канцеларијског намјештаја, изнесени у предметној одлуци, огледају се у сљедећем:

Куповина уредског простора за потребе Уреда за ревизију институција БиХ није завршена у планираном року, и не може се у садашњим околностима предвидјети вријеме окончања планиране набавке / купње објекта за смјештај Уреда,

У вријеме покретања поступка јавне набавке уредског намјештаја за потребе Уреда за ревизију институција БиХ (једнократно одобрена средства у прорачуну за 2020. годину)

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

није било могуће предвидјети немогућност окончања процедуре набавке објекта за трајно смјештање Уреда за ревизију институција БиХ избором најповољнијег понуђача, односно закључењем купопродајног уговора,

Поступак по јавном позиву за набавку објекта за потребе Уреда за ревизију институција БиХ је поништен 19.11.2020. године, јер ниједна од двије достављене понуде по позиву није била прихватљива, те да је неизвјесно да ли ће се у 2021. години пронаћи за куповину адекватан уредски простор, посебно што је поступак купње/набавке изван контроле Уреда за ревизију институција Босне и Херцеговине, јер исти проводи Повјереништво за проведбу поступка купње/набаве објекта за потребе смјештаја Уреда за ревизију Институција БиХ у Сарајеву кога је формирало Вијеће министара БиХ, а свака промјена услова у јавном позиву захтијева нову процедуру пред Вијећем министара БиХ. Када се истом дода фактор пандемије ЦОВИД-19 и рад институција у тим условима, а да тим новим околностима своје поступање прилагођавају и потенцијални понуђачи некретнина, ситуација око предметне купње/набаве постаје додатно неизвјесна.

Да је по основу свега наведеног, а у складу са чланом 69. став (3) Закона о јавним набавкама, одлучено да се предметни поступак набавке откаже.

Све што уговорни орган наводи у образложењу одлуке су субјективне претпоставке и прејудицирање: „не може се предвидјети вријеме купње објекта за смјештај", „неизвјесно је да ли ће се у 2021. години пронаћи адекватан простор за купњу", „рад Повјереништва и институција у вријеме пандемије COVID -19 је неизвјестан", и слично, при чему, наглашавмо, понуде у поступку набавке уредског намјештаја, заједно са безусловним банкарским гаранцијама за важност понуда, важе до 28.10.2021. године.

Дио образложења да је неизвјестан рад Повјереништва и институција због услова пандемије такође није доказан, нити оправдан, јер су услови епидемије COVID - 19 у БиХ, у мањој или већој мјери, присутни од марта 2020. године, те је Повјереништво, радећи у периоду од августа 2020. године до до 19.11.2020. године управо радило у условима епидемије. Тим више што се услови рада у нпр. октобру и новембру 2020. године (када је повјереништво радило) нису били другачији од услова рада 01.12.2020. године (када је уговорни орган донио спорну одлуку). Стога, нема разлога да се рад Повјереништва не организује на исти начин на који се организовао рад у периоду од августа 2020. до 19.11.2020. године. Тачније, уговорни орган не доказује да даљи рад Повјереништва није могућ, већ да је паушалну процјену да је рад Повјереништва и институција неизвјестан, иако је повјереништво радило управо у условима епидемије ЦОВД - 19 и све институције и органи у БиХ раде и функционишу сво вријеме трајања епидемије, уз поштовање епидемиолошких мјера.

Такође, уговорни орган паушално наводи да на одлуку о отказивању поступка јавне набавке утиче и „прилагођавање потенцијалних понуђача некретнина новонасталој ситуацији COVID-19", без доказа о промјенама на тржишту некретнина у нпр. децембру 2020. године, у односу на 17.09.2020. године, када је предметно обавјештење о јавној набавци објављено.

Уговорни орган се у побијаној одлуци позива на члан 69. став (3) ЗЈН. Члан 69. став (3) ЗЈН прописује да уговорни орган може отказати поступак јавне набавке само због доказаних разлога који су изван контроле уговорног органа и који се нису могли предвидјети у вријеме покретања поступка јавне набавке.

Општа „клаузула егзонерације" за отказивање налази се у овој одредби за догађаје који се доказиво нису могли предвидјети и који су доказиво изван контроле уговорног органа.

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

Други доказиви разлози могу присилити уговорни орган да откаже поступак додјеле уговора прије него што се закључи било какав уговор или оквирни споразум. То је неспорно. Али било који разлог за такво отказивање мора бити:

1) Доказив (што значи да се јавности и органима надлежним за контролу може дати увјерљиво објашњење),

2) Изван контроле уговорног органа, и

3) Да га уговорни орган није могао предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.

Систем јавних набавки у Босни и Херцеговини је строго децентрализовани систем, тако да су уговорни органи одговорни за трошење јавних средстава, а тиме и за доказивање разлога који су изван контроле уговорног органа и да се исти нису могли предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.

У том смислу, Уговорни орган у побијаној одлуци није дао нити један доказан разлог нити је доказао иједан разлог за отказивање поступка набавке, већ само даје субјективне оцјене и субјективне пројекције, а главни аргумент је „неизвјесност". Сви разлози које уговорни орган наводи као разлоге отказивања су били познати у вријеме покретање поступка набавке:

и епидемија COVID-19, која је у БиХ присутна од марта 2020. године, је била позната вријеме објаве обавјештења о набавци [вријеме покретања поступка набавке - објаве обавјештења о набавци је друга половина септембра 2020. године),

и „неизвјесност" везана за куповину уредског простора је била предвиђена тендерском документацијом. Уговорни орган је тачком 10. тендерске документације прописао: „С обзиром да је Уговорни орган у фази проналаска новог пословног простора у Сарајеву, нисмо у могућности одредити тачну адресу и вријеме испоруке. О чему ће изабрани добављач бити накнадно обавјештен".

У складу са чланом 2. став (1) тачка ц) алинеја 4) ЗЈН, добављач је привредни субјект којем је након поступка јавне набавке додијељен уговор о јавној набавци.

Дакле, уговорни орган је у вријеме покретања поступка јавне набавке већ предвидио да ће уговор за набавку уредског намјештаја бити склопљен / би могао бити склопљен прије уговора о набавци уредског простора. Додатно, важност понуда од 12 мјесеци рачунајући од истека рока за доставу понуда је обезбјеђена безусловном банкарском гаранцијом, а све према захтјевима из тендерске документације, што такође доказује да је уговорни орган предвидио у вријеме покретања поступка набавке уредског намјештаја да куповина уредског простора можда неће бити завршена до краја 2020. године, чак штавише да ће можда трајати и до октобра 2021. године.

У Изјашњењу на наведено Уговорни орган понавља да се не може набавити објекат за смјештај Уреда за ревизију, неизвјесност у погледу доступности средстава за набавку објекта, COVID-неизвјесност, те да ће наставити боравити у закупљеном простору за који му није неопходан намјештај који је био предмет јавне набавке.

Из свега наведеног овај орган констатује да је чланом 69 ЗЈН дефинисано:

Престанак поступка јавне набавке:

1) Поступак јавне набавке може се окончати:
   а) закључењем уговора о јавној набавци или оквирног споразума или
   б) поништењем поступка јавне набавке
2) Уговорни орган обавезан је поништитипоступак јавне набавке у случају да:
   а) није достављена ниједна понуда у одређеном крајњем року
   б) није достављен ниједан захтјев за учешће у ограниченом поступку, у преговарачком поступку са са или без објаве обавјештења или у такмичарском дијалогу

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

ц) није достављен број понуда одређен у члану 32. став (4) овог закона, ако је било предвиђено закључење оквирног споразума
д) ниједна од примљених понуда није прихватљива
е) цијене свих прихватљивих понуда знатно су веће од осигураних средстава за предметну набавку.
(3) Уговорни орган може отказати поступак јавне набавке само због доказаних разлога који су изван контроле уговорног органа и који се нису могли предвидјети у вријеме покретање поступка јавне набавке.
Уговорни орган доноси Одлуку о отказивању поступка јавне набавкеуредског намјештаја у складу са чланом 69 став (3) Закона о јавним набавкама.
Све што уговорни орган наводи у образложењу одлуке „не може се предвидјети вријеме купње објекта за смјештај", „неизвјесно је да ли ће се у 2021. години пронаћи адекватан простор за купњу", „рад Повјеренства и институција у вријеме пандемије COVID -19 је неизвјестан", и слично су субјективне претпоставке и прејудицирање и не могу се подвести под наведену одредбу члана 69 став (3) односно разлог за такво отказивање мора бити:
доказив (што значи да се јавности и органима надлежним за контролу може дати увјерљиво објашњење): да су наведени разлози изван контроле уговорног органа и да их уговорни орган није могао предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.
Систем јавних набавки у Босни и Херцеговини је строго децентрализовани систем, тако да су уговорни органи одговорни за трошење јавних средстава, а тиме и за доказивање разлога који су изван контроле уговорног органа и да се исти нису могли предвидјети у вријеме покретања поступка додјеле уговора.
У том смислу, Уговорни орган у побијаној одлуци није дао нити један доказан разлог за отказивање поступка набавке, већ само даје субјективне оцјене и субјективне пројекције, а главни аргумент је „неизвјесност". Сви разлози које уговорни орган наводи као разлоге отказивања су били познати у вријеме покретање поступка набавке. Из свега наведеног навод жалитеља је основан.

На основу члана 230. Закона о управном поступку, одлучено као у диспозитиву овог рјешења.

Повратуплаћених средстава у износу од 3500,00 КМ ће се извршити посебним актом у складу са чланом 108 став 7. ЗЈН и чланом 4 Инструкције о начину уплате, контроли и повратанакнада прописаних чланом 108.ЗЈН („Сл гласник БиХ број 86/14).

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756

Поука о правном лијеку

Ово рјешење је коначан управни акт. Против овог рјешења може се поднијети тужба у управном спору пред Судом БиХ у року од 30 дана од дана пријема овог рјешења. Такса на тужбу износи 100,00 КМ.



ПРЕДСЈЕДНИК ВИЈЕЋА

Санела Салиховић

Доставити:
- „R&S“ доо Сарајево,
- Уред за ревизију институција БиХ,
- евиденцији
- а/а

Sarajevo, M. Tita 11a; Tel ++387 33 207 682 Fax: ++387 33 207 756