BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-3738-7/20
Sarajevo, 20.01.2021. godine

Ured za razmatranje žalbi, rješavajući po žalbi ponuđača „M.TEL a.d. Banja Luka izjavljenoj na Odluku Ugovornog organa JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH, broj 02.07/1-23-AF-021 od 07.12.2020.godine, u postupku javne nabavke usluga mobilne telefonije, na osnovu čl.104. 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. 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 20.01.2021. godine donio je:

R J E Š E N J E

1.Usvaja se žalba ponuđača „MTEL a.d. Banja Luka izjavljenoj na Odluku Ugovornog organa JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH, broj 02.07/1-23-AF-021 od 07.12.2020.godine, u postupku javne nabavke usluga mobilne telefonije **i poništava se postupak u cjelosti.**

2. Usvaja se zahtjev za povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM i izvršit će se na osnovu posebnog Rješenja ovog organa.

O B R A Z L O Ž E N J E

Žalitelj M.TEL a.d. Banja Luka izjavio je žalbu protiv Odluke Ugovornog organa JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH, broj 02.07/1-23-AF-021 od 07.12.2020.godine, u postupku javne nabavke usluga mobilne telefonije, koju je ugovorni organ zajedno sa izjašnjenjem proslijedio ovom organu.

Žalitelj ističe da je ugovorni organ, JP "Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH pokrenuo otvoreni postupak javne nabavke. Na osnovu sprovedenog postupka, Ugovorni organ je dana donio Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača za pružanje usluge mobilne telefonije br. 02.07/1 -23-AF-021 od 07.12.2020.godine, kojom je izabrao najpovoljnijeg

ponuđača „BH TELECOM" d.d. Sarajevo i u kojoj je navedeno da se ugovor dodijeljuje pomenutom ponuđaču.
Naime, žalilac je izvršio uvid u ponudu ,BH TELECOM" d.d. Sarajevo, a na osnovu koje je donesena Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača, te utvrdio određene nepravilnosti, kako slijedi:

Obrazac za ponudu i Obrazac za cijenu ponude izabranog ponuđača sadrže nedovoljno precizne podatke. Naime, izabrani ponuđač je u trećoj tabeli Obrasca za ponudu, na strani broj 3 naveo da daje bonuse za slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži 500 komada i bonus za slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH 500 komada, dok Obrazac za cijenu ponude sadrži podatak da cijena, za slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži i izvan grupe prema ostalim mrežama u BiH iznosi 0,00 KM. S obzirom da Obrazac za cijenu ponude prikazuje iznos cijena koje se primjenjuju nakon iskorištenog bonusa, koja je u konkretnom slučaju iskazana kao 0,00 KM, može se zaključiti da izabrani ponuđač omogućava Ugovornom organu da nakon iskorištenog bonusa daje besplatno pružanje predmetne usluge, zapravo daje neograničen bonus SMS poruka. Žalitelj ovim putem ističe da je izabrani ponuđač u svojoj ponudi naveo neispravan podatak, koji ima dvosmisleno značenje. Opisanim postupanjem izabrani ponuđač postupio je suprotno odrebama Člana 58. stav 3. tačka c) ZJN, odnosno nije dostvio sve obavezne elemente ponude, cijenu sa svim elementima koji je čine, kao i potrebnim obavještenjima, na način kako je to definisano u tenderskoj dokumetnaciji.

Dalje spori da izabrani ponuđač je postupio suprotno odredbama predmetne Tenderske dokumentacije, konkretno tački 10, i suprotno čl. 58. stav 2. ZJN. Navedenim odredbama definisano je da sve strane ponude moraju biti numerisane, odnosno da se stranice označavaju brojem na način daje vidljiv redni broj stranice. Prema navedenom zakonske odredbe nedvosmisleno nalažu da se sve stranice koje čine sastavni dio ponude, bez obzira na njihov sadržaj tj. iako ne sadrže nikakav pisani tekst, numerišu. Zalitelj ističe daje izabrani ponuđač numerisao listove, ali ne i sve stranice, odnosno stranicu koja ne sadrži tekst izabrani ponuđač nije označio, iako ista čini sastavni dio ponude.

Na osnovu svega navedenog, može se zaključiti da ponuda koja je ocijenjena kao potpuna i prihvatljiva, zapravo nije u skladu sa, kako Tenderskom dokumentacijom, tako i ZJN, a da je ožalbena Odluka donesena na osnovu tako utvrđene ponude, odnosno ista sadrži propuste, zbog čega se ovakvo postupanje Ugovornog organa može ocijeniti i suprotno odredbama člana 3. ZJN, predlažemo da Kancelarija za razmatranje žalbi BiH ovu žalbu usvoji u cjelosti i poništi ožalbenu Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača, Ugovornog organa, 02.07/1-23-AF-021 od 07.12.2020.godine

Ugovorni organ u svm izjašnjenju navodi što se tiče prvog žalbenog navoda, isti je neosnovan.Ponuđač „BH Telecom" d.d. Sarajevo je identično popunio i Obrazac za ponudu i Obrazac za cijenu. U oba obrasca dao je cijenu 0,00 KM za „Slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži" po komadu i 0,00 KM za „Slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH" po komadu. Pored toga, ponudio je i po 500 SMS bonus poruka za slanje izvan grupe prema matičnoj mreži i izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH. Ponuđač je popunio sve stavke u Obrascu za cijenu i Obrascu za ponudu, na način kako je definisano tenderskom dokumentacijom.

Ugovorni organ je definisao u tenderskoj dokumentaciji kao kvalifikacioni kriterijum „Ekonomski najpovoljnija ponuda" iz razloga specifičnosti usluga koje se nabavljaju. Mobilni operateri uglavnom nude određene bonuse, za određen iznos pretplate. Kako bi dobili realnu

ponudu, ugovorni organ je vrednovao i eventualni ponuđeni bonus, ali nije primorao nijednog ponuđača da ponudi svoje usluge besplatno, niti da ponudi bilo kakav bonus.

Dakle, s obzirom da se radi o nabavci usluga sa kvalifikacionim kriterijumom „Ekonomski najpovoljnija ponuda", ugovorni organ je svaki postavljeni kriterijum posebno vrednovao, te je prilikom analize ponuda uputio zahtjev ponuđaču „BH Telecom" d.d. za pojašnjenje neprirodno niske cijene upravo ovih stavki na koje se žali žalitelj. .BH Telecom" d.d. je dostavio pojašnjenje odnosno detaljne razloge ponuđene cijene.Na osnovu iznesenih činjenica, žalbeni navod žalitelja da je ponuđač „BH Telecom" d.d. Sarajevo postupio suprotno odredbama člana 58. Zakona je neosnovan.

Daljim uvidom u ponudu ponuđača „BH Telecom" d.d. Sarajevo, utvrđeno je da ponuda ima 59 strana, te da je svaka strana svakog lista na kojem postoji bilo kakav sadržaj numerisana od broja jedan do broja 59, i da nije narušen kontinuitet ni integritet ponude. Dakle ponuda je numerisana u skladu sa upustvima u tenderskoj dokumentaciji, član 10. - „Ponuda neće biti odbačena ukoliko su listovi ponude numerisani na način da je obezbjeđen kontinuitet numerisanja, te će se smatrati manjim odstupanjem koje ne mijenja, niti se bitno udaljava od karakteristika, uslova i drugih zahtjeva utvrđenih u obavještenju o nabavci i tenderskoj dokumentaciji" kao i članom 58. stav 2. ZJN Dakle, i ovaj žalbeni navod je neosnovan.

Ponuđač „BH Telecom" d.d. Sarajevo dostavio je ponudu koja je u skladu sa odredbama tenderske dokumentacije i ZJN. Slijedom navedenog predlažemo Uredu za razmatranje žalbi da žalbu „MTEL" a.d. Banja Luka od 18.12.2020. godine izjavljenoj na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača ugovornog organa broj 02.07/3-01772/20 (02.07/1-23-AF-021) od 7.12.2020. godine u postupku nabavke usluga grupne mobilne telefonlje odbije u cijelosti kao neosnovanu.

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

Nakon što su prednje pretpostavke preispitane, ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, utvrdio da je potrebno navode žalitelja usvojiti i postupak poništiti u cjelosti.

Žalitelj spori da Obrazac za ponudu i Obrazac za cijenu ponude izabranog ponuđača sadrže nedovoljno precizne podatke. Naime, izabrani ponuđač je u trećoj tabeli Obrasca za ponudu, na strani broj 3 naveo da daje bonuse za slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži 500 komada i bonus za slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH 500 komada, dok Obrazac za cijenu ponude sadrži podatak da cijena, za slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži i izvan grupe prema ostalim mrežama u BiH iznosi 0,00 KM. S obzirom da Obrazac za cijenu ponude prikazuje iznos cijena koje se primjenjuju nakon iskorištenog bonusa, koja je u konkretnom slučaju iskazana kao 0,00 KM, može se zaključiti da izabrani ponuđač omogućava Ugovornom organu da nakon iskorištenog bonusa daje besplatno pružanje predmetne usluge, zapravo daje neograničen bonus SMS poruka. Žalitelj ovim putem ističe da je izabrani ponuđač u svojoj ponudi naveo neispravan podatak, koji ima dvosmisleno značenje. Opisanim postupanjem izabrani ponuđač postupio je suprotno odrebama Člana 58. stav 3. tačka c) ZJN, odnosno

nije dostavio sve obavezne elemente ponude, cijenu sa svim elementima koji je čine, kao i potrebnim obavještenjima, na način kako je to definisano u tenderskoj dokumetnaciji.

U vezi sa navedenim ugovorni u svom izjašnjenju na žalbu navodi ..... "da je ponuđač „BH Telecom" d.d. Sarajevo je identično popunio i Obrazac za ponudu i Obrazac za cijenu. U oba obrasca dao je cijenu 0,00 KM za „Slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži" po komadu i 0,00 KM za „Slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH" po komadu. Pored toga, ponudio je i po 500 SMS bonus poruka za slanje izvan grupe prema matičnoj mreži i izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH. Ponuđač je popunio sve stavke u Obrascu za cijenu i Obrascu za ponudu, na način kako je definisano tenderskom dokumentacijom.Ugovorni organ je definisao u tenderskoj dokumentaciji kao kvalifikacioni kriterijum „Ekonomski najpovoljnija ponuda" iz razloga specifičnosti usluga koje se nabavljaju. Mobilni operateri uglavnom nude određene bonuse, za određen iznos pretplate. Kako bi dobili realnu ponudu, ugovorni organ je vrednovao i eventualni ponuđeni bonus, ali nije primorao nijednog ponuđača da ponudi svoje usluge besplatno, niti da ponudi bilo kakav bonus.Dakle, s obzirom da se radi o nabavci usluga sa kvalifikacionim kriterijumom „Ekonomski najpovoljnija ponuda", ugovorni organ je svaki postavljeni kriterijum posebno vrednovao, te je prilikom analize ponuda uputio zahtjev ponuđaču „BH Telecom" d.d. za pojašnjenje neprirodno niske cijene upravo ovih stavki na koje se žali žalitelj. „BH Telecom" d.d. je dostavio pojašnjenje odnosno detaljne razloge ponuđene cijene.Na osnovu iznesenih činjenica, žalbeni navod žalitelja da je ponuđač „BH Telecom" d.d. Sarajevo postupio suprotno odredbama člana 58. Zakona je neosnovan...."

Razmatrajući sve navedeno ovaj organ je izvršio uvid u tendersku dokumentaciju i utvrdio da je ugovorni organ u tački 16. Tendrske dokuemntacije utvrdio Kriterije za dodjelu ugovora:

16. Kriterijum za dodjelu ugovora
Kriterijum za dodjelu ugovora je
a) Ekonomski najpovoljnija ponuda
b)
Ugovor se dodjeljuje kvalifikovanom ponuđaču koji je dostavio najbolje ocijenjenu prihvatljivu ponudu u skladu sa slijedećim kriterijumima:

1.	*Ukupni mjesečni troškovi pretplate.....*	*25%*
2.	*Cijena poziva izvan grup prema matičnoi mobilnoi mreži .....*	*5%*
3.	*Cijena poziva izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH..*	*5%*
4.	*Cijena poziva izvan grupe prema matičnoi fiksnoi mreži..... .....*	*3%*
5.	*Cijena poziva izvan grunpe prema ostalim fiksnim mrežama u BiH....*	*3%*
6.	*Cijena SMS poruka izvan grupe prema matičnoi mreži.....*	*2%*
7.	*Cijena SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH*	*2%*
8.	*Mobilni internet.....*	*20%*
9.	*Bonus (sa podkriterijumima) .....*	*35%*

Dalje ugovorni organ je razradio nacin na koji će bodovat kriterij 9) Bonus-35% na sljedeći način.

Najveća vrijednost bonusa kvalifikovane ponude boduje se učešćem od 35% odnosno 35 bodova prema sledećoj formuli:

1. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u minutama za pozive izvan grupe prema matičnoj mobilnoj mreži (Pki) 25 bodova*

Broj bodova se Izračunava prema sledećoj formuli:

$$Br.bodova = \frac{Ponuđeno}{1000} \times 25 \text{ (bodova)}$$

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 25 bodova za ponuđene količine od 1000 minuta I preko 1000 minuta

2. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u minutama za pozive izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH (Pk2) 25 bodova*

Po formuli

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 25 bodova za ponuđene količine od 1000 minuta I preko 1000 minuta

....

3. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u minutama za pozive izvan grupe prema matičnoj fiksnoj mreži (Pk3) 5 bodova*

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 5 bodova za ponuđene količine od 1000 minuta I preko 1000 minuta

4. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u minutama za pozive prema ostalim fiksnim mrežama u BiH (PkV 5 bodova*

.....

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 5 bodova za ponuđene količine od 1000 minuta i preko 1000 minuta

5. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u porukama (SMS) za slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži (Pk5) 5 bodova*

.....

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 5 bodova za ponuđene količlne od 1000 poruka i preko 1000 poruka

6. ***Ponuđeni bonus*** *izražen u porukama (SMS) za slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mobilnim mrežama u BiH (Pk6) 5 bodova*

.....

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 5 bodova za ponuđene količine od 1OO0 poruka i preko 1000 poruka

7. Ponuđeni bonus *izražen u GB za mobilni internet u matičnoj mreži (Pk7) 30 bodova*

.....

Napomena: Ponuđači će dobiti maksimum od 30 bodova za ponuđene količine od 8 GB I preko 8 GB

NAPOMENA:Ukoliko ponuđač ponudi da bilo koju pojedinačnu uslugu obavlja bez naknade (0.00 KM) on će dobiti maksimalan broj bodova za tu uslugu, a ostali ponuđači će biti bodovani uz pretpostavku da je najbolji rangirani ponuđač ponudio cijenu pojedinačne usluge 0.001 KM i to iz razloga što je jedino tako moguće primjeniti formulu bodovanja. Cijene moraju biti zaokružene na maksimalno tri decimale.

Uvidom u ponudu izabranog ponuđača nesporno je utvrđeno da je isti u Aneksu 2 Obrazac za ponudu kao i Aneks 3 Obrazac za cijenu ponude za stavku 5 slanje SMS poruka izvan grupe prema matičnoj mreži i za stavku 6 slanje SMS poruka izvan grupe prema ostalim mrežama u BiH u koloni jedinična cijena upisao 0,00, dok kao bonus za stavku 5 i 6 nudi 500 poruka.

Da bi se pristupilo provjeri istaknutog navoda žalitelja ovaj organ je analizirao vezani sadržaj koji je relevantan s tim u vezi.

Polazeći od datih posrednih i neposrednih informacija sadržajem dokumenata postupka, od strane ugovornog organa, evidentno je da je ugovorni organ uslovima postupka, naveo izričitu informaciju da ako „... ponuđač ponudi da bilo koju pojedinačnu uslugu obavlja bez naknade (0.00 KM) on će dobiti maksimalan broj bodova za tu uslugu"...ali je pri tome takođe, naznačio i mogućnost uključivana bonusa kao jedan od kriterija za vrednovanje ponuda,što u odnosu na opredjeljeni modalitet bodovanja koji uključuje računske operacije množenja/dijeljenja,dovodi do sumnje u mogućnost primjene i načina izračuna bodova za ponuđene usluge bez naknade.

Navedeno ne samo da dovodi do dvojbi u mogućnost primjene predloženog načina bodovanja ,jer nije jasno na koji način će se izračunati bodovi za ponuđene usluge bez nakande, naročito pri odabiru formule koja uključuje aritmetičke operacije djeljenja/množenja, već dovodi do upitnosti i predloženo daljnje „dijeljenje" istovrstnog kriterija za vrednovanje ponuda, na „podkriterije" sve u odnosu na navedene pojedinačne pozicije unutar specifikacije,a što se ne može smatrati usklađenim postupanjem shodno čl.34 Zakona.Navedenom se treba dodati da predloženo učešće 35 posto za kriterij ponuđenog bonusa, koji predstavlja „besplatno pružanje usluge" nije zanemarivo, a kako može dovesti do nerealnog odabira najpovoljnijeg ponuđača ,odnosno do nepravilne primjene čl.34 Zakona ,to u navedenom smislu nije upotpunosti zasnovano, pa stoga je i ne/održivo.

Uz navedeno, treba vezano naglasiti da ugovorni organ uslovima postupka nameće „pretpostavku" da „... je najbolji rangirani ponuđač ponudio cijenu pojedinačne usluge 0.001 KM i to iz razloga što je jedino tako moguće primjeniti formulu bodovanja. ..."što predstavlja neprihvatljiv, neuobičajen i neprimjeren način pripreme sadržaja informacija shodno pravilima postupka.

Sve prednje izneseno ,usljed svih navedenih informacija u sadržaju dokumenata postupka, ima za posljedicu neodrživost predmetnog postupka u cjelosti ukazujući na činjenice da prednje iznesene okolnosti ukazuju na očito odstupanje od pravila Zakona, da su informacije postupka, protivrječne, nejasne i konfuzne, a pri tome dovode da se provođenje radnji s tim u vezi dodatno komplikuje i usložnjava, ponude otežano pripremaju,a što , u konačnici,nije primjereno pravilima javne nabavke.

Prema tome, u posljedici takvog činjeničnog stanja koje upućuje i na nemogućnost izvođenja pouzdanog zaključka usljed kontradiktornosti, nepravilnosti i nejasnosti pripremljenih informacija u sadržaju dokumenata postupka, ovaj organ pozivajući se na odredbu čl.103 Zakona ,utvrdjuje posljedicu iste kako je navedeno sadržajem dispozitiva ove odluke,s obzirom da takva priprema sadržaja Tenderskog dokumenta dovodi do nemogućnosti utvrđivanja i razmatranja osnovanosti žalbenog navoda u predmetnom smislu

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM ponuđaču 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. ZJN ("Službeni glasnik BiH" broj: 86/14).

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

Uputstvo o pravnom lijeku

Ovo rješenje je konačan upravni akt. Protiv ovog rješenja može se podnijeti tužba u upravnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema rješenja. Taksa na tužbu iznosi 100,00 KM.

PREDSJEDNIK VIJEĆA
Marko Kolobarić

Dostaviti:
- MTEL a.d. Banja Luka
- JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH
- evidenciji
- a/a