Broj: JN2-03-07-1-26-7/21
Mostar, 28.1.2021. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, filijala Mostar rješavajući žalbu broj 400-60-Ž-1/20 od 25.12.2020. godine potencijalnog ponuđača Grant Thornton, d.o.o. Banja Luka, izjavljenu na tendersku dokumentaciju u postupku javne nabavke Predrevizija i revizija finansijskih izvještaja za 2020. godinu, ugovornog organa JKP Vodovod, d.o.o. Cazin, na osnovu člana 93. stav (7), člana 104. i člana 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 39/14), na sjednici Vijeća II održanoj 28.1.2021. godine donio je

R J E Š E N J E

1. Usvaja se žalba i poništava se tenderska dokumentacija u postupku javne nabavke usluga Predrevizija i revizija finansijskih izvještaja za 2020. godinu, zajedno sa Obavještenjem o nabavci broj 1169-7-2-282-3-39/20 od 18.12.2020. godine.
2. Povrat naknade za pokretanje žalbenog postupka izvršit će se posebnim rješenjem ovog organa.

O B R A Z L O Ž E N J E

Ugovorni organ JKP Vodovod, d.o.o. Cazin (u daljnjem tekstu: ugovorni organ) pokrenuo je postupak javne nabavke usluga predrevizije i revizije finansijskih izvještaja za 2020. godinu, za koji je Obavještenje o nabavci broj 1169-7-2-282-3-39/20 objavljeno na portalu javnih nabavki 18.12.2020. godine.

Nakon preuzimanja tenderske dokumentacije, potencijalni ponuđač Grant Thornton, d.o.o. Banja Luka (u daljnjem tekstu: žalitelj) izjavio je žalbu na odredbe tenderske dokumentacije. Ugovorni organ je postupajući u skladu s članom 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama, proslijedio navedenu žalbu ovom organu, kod koga je zaprimljena 5.1.2021. godine.

Žalitelj izjavljuje žalbu zbog povrede člana 3. i 64. stav (2) i (3) Zakona o javnim nabavkama.

Žalitelj osporava tendersku dokumentaciju iz razloga što je ugovorni organ u odjeljku tač. 18. 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:

- Cijena - 70 %
- Rad na terenu predrevizijske radnje - 10 %
- Rad na terenu revizijske radnje - 20 %

Žalitelj smatra da je drugonavedeni 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 uočava da zakonodavac nije predvidio "rad na terenu" kao jedan od mogućih potkriterija.

Dalje, ugovorni organ razrađuje pomenuti potkriterij u okviru NAPOMENA te navodi kako će se maksimalan broj bodova dodjeliti onom ponuđaču koji ponude najveći broj utrošenih radnih sati predrevizije i revizije a koji se računa broj ljudi x broj dana x broj radnih sati u danu, 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 kriterij 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 potkriterij "rad na terenu" koji u suštini predstavlja drugi naziv za temeljitost (pred) revizije za koju je URŽ u nekoliko svojih rješenja proglasio nezakonitim, ne može biti potkriterij za vrednovanje ponuda, potvrđuje i činjenica koja se odnosi na tehničku i profesionalnu sposobnost u smislu odredaba čl. 48 - 50 ZJN.

Konfirmaciju ovakvog zaključka nalazi 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 potkriterij za ocjenu ponuda. Dakle, rad na terenu (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 nalazi u praksi Ureda za razmatranje žalbi.

Predlaže da se žalba usvaji i poništi ožalbena tenderska dokumentacija. Ukoliko žalba bude razmatrana i usvojena od strane Ureda za razmatranje žalbi, zahtijeva povrat naknade uplaćene za vođenje žalbenog postupka.

Ugovorni organ je u skladu s članom 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama dostavio ovom organu svoje izjašnjenje o navodima žalbe i dokumentaciju u vezi s predmetnim postupkom javne nabavke. Smatra da je žalba neosnovana i u svom izjašnjenju navodi sljedeće:

Ugovorni organ uočava da su žalbeni navodi identični žalbi ponuđača u prethodnom postupku nabavke usluga revizije za 2019. godinu, te u tom pogledu upućuje na Rješenje Ureda za razmatranje žalbi broj: JN2-03-07-1-1415-7/20 od 16.7.2020. godine, u kojem je URŽ u obrazloženju naveo: U kontekstu razmatranog žalbenog navoda i citiranog članka zakona ovo tijelo navodi da zakonodavac razrađujući potkriterije ekonomski najpovoljnije ponude nije taksativno pobrojao, odnosno propisao sve potkriterije za svaki mogući postupak nabave, te se žalbeni navod žalitelja gdje se potkriterij "rad na terenu" ne može primijeniti kao potkriterij ocjenjuje neutemeljenim.

Također, što se tiče primjedbi na razradu potkriterija ugovorni organ je iste uskladio sa primjedbama URŽ-a u ponovljenom postupku nabavke usluga revizije, tj. razgraničio minimalne uslove za kvalifikaciju (tačka 11.3.2. TD) od potkriterija za vrednovanje ponude (tačka 18 TD). Na takvu tendersku dokumentaciju nije bilo žalbi, niti je žalitelj dostavio svoju ponudu, iz čega se može zaključiti da je smisao žalbe odugovlačenje postupka.

Ponavlja da što se tiče navoda žalitelja da u članu 64. stav 2. ZJN "rad na terenu" nije predviđen kao potkriterij, isti je neutemeljen jer je zakonska formulacija sljedeća: "Potkriteriji mogu biti: i sl., uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija, "što znači da svi potkriteriji nisu taksativno nabrojani, nego su dati samo neki primjeri, jer zakonodavac ne može definisati sve potkriterije za svaki mogući predmet nabavke. Da su tačni navodi žalitelja, zakonska formulacija bi morala glasiti u imperativu.

S tim u vezi predlaže da se žalba odbije kao neosnovana.

Žalitelj je dostavio odgovor na izjašnjenje ugovornog organa u kojem navodi da ostaje kod svim žalbenih navoda.

Prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, ovaj organ je u skladu s članom 109. Zakona o javnim nabavkama, utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlaštene osobe, te da su ispunjeni uslovi za razmatranje žalbe u smislu člana 105. i 108. stav (3) Zakona o javnim nabavkama.

Nakon što je ispitao prethodne pretpostavke, ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode, izjašnjenje ugovornog organa i propisani zakonski postupak, utvrdio da je žalbu potrebno **usvojiti**.

U vezi s navodom žalitelja kojim osporava tendersku dokumentaciju jer smatra da je utvrđenim podkriterijem „rad na terenu“ ugovorni organ prekršio član 64. stav (2) i (3) Zakona o

javnim nabavkama, ovaj organ je uvidom u tačku 18. tenderske dokumentacije utvrdio da je kriterij za dodjelu ugovora kriterij ekonomski najpovoljnije ponude sa podkriterijima 1. ukupna cijena ponuđača sa učešćem 70% (izraženo u KM) 2. rad na terenu -predrevizijske radnje sa učešćem 10% (izraženo u satima) 3. rad na terenu sa učešćem 20% (izraženo u satima)

Ugovor će se dodijeliti ponuđaču čija ponuda dobije najveći ukupan broj bodova.

Bodovanje za ukupnu cijenu: najpovoljnija/pripadajuća x 70

Bodovanje za rad na terenu – predrevizijske radnje: ponuđeno vrijeme rada na terenu/maksimalno ponuđeno vrijeme rada na terenu x 10

Bodovanje za rad na terenu – revizijske radnje: ponuđeno vrijeme rada na terenu/maksimalno ponuđeno vrijeme rada na terenu x 20

Napomena:

1. pod pojmom „rad na terenu" ugovorni organ podrazumijeva broj radnih sati koje će ponuđač provesti u prostorijama ugovornog organa kako bi se postupak revizije finansijskih izvještaja uspješno proveo

2. broj sati rada na terenu – predrevizijske radnje se računa na način: broj dana x broj članova tima (izvršilaca) x broj sati (npr. 5 dana x 5 izvršioca x 8 sati=200 sati).

4. pod pojmom članovi tima podrazumijevaju se dodatni članovi koji će biti angažirani na poslovima revizije i koji moraju imati prethodno iskustvo na poslovima revizije

5. prethodno iskustvo podrazumijeva minimalno učestvovanje u tri revizije od kojih je minimalno jedna revizija komunalnog preduzeća za šta ponuđač mora dostaviti odgovarajuće dokaze (ugovor o radu za zaposlene, ugovor o djelu za vanjske saradnike u kojem je vidljiv revizija kojeg preduzeća je predmet ugovora).

6. dokazi iz tačke 4. nisu kvalifikacioni kriteriji nego služe samo za bodovanje podkriterija „rad na terenu" u odabiru najpovoljnijeg ponuđača

7. Ovlašteni revizor iz tačke 11.3.2. td nije član tima i neće se bodovati jer isti predstavlja minimalni zakonski uslov za obavljanje poslova revizije.

Članom 64. stav (2) Zakona o javnim nabavkama propisano je da potkriterij za ocjenu u okviru kriterija ekonomski najpovoljnije ponude 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 izvršenja i sl., uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija.

U kontekstu razmatranog žalbenog navoda i citiranog člana zakona ovaj organ ističe da zakonodavac razrađujući potkriterije ekonomski najpovoljnije ponude nije taksativno pobrojao, odnosno propisao sve potkriterije za svaki mogući predmet nabavke, pa se navod žalitelja da se „rad na terenu" ne može primijeniti kao potkriterij jer nije naveden u članu 64. stav (2) Zakona kao jedan od mogućih, smatra neosnovanim.

Međutim, u vezi s navodom žalitelja da se osporeni podkriterij odnosi na tehničku i profesionalnu sposobnost, te da ne može biti i podkriterij za dodjelu ugovora, ovaj organ je uvidom u tendersku dokumentaciju utvrdio da je tačkom 11.3.2. tenderske dokumentacije, Obrazovne i profesionalne kvalifikacije ponuđača usluga zahtijevano da ponuđači moraju imati na raspolaganju adekvatan rukovodeći i stručni kadar odnosno najmanje jednog ovlaštenog revizora sa licencom iz društva koje će biti angažovano na poslovima revizije. Dokaz se podnosi u formi ovjerene kopije važećih licenci za obavljanje poslova revizije za ovlaštene revizore izdate od ovlaštenih institucija sa datumom ovjere od strane nadležnog organa ne starijim od tri mjeseca, ponuđači će biti dužni dostaviti prije zaključenja ugovora.

Članom 50. Zakona o javnim nabavkama propisano je da u postupku javne nabavke usluga ugovorni organ može zahtijevati jedan ili više dokaza o tehničkoj i profesionalnoj sposobnosti kandidata/ponuđača, između ostalog:

b) obrazovne i profesionalne kvalifikacije pružaoca usluga i/ili kvalifikacije njegovog rukovodećeg osoblja, i naročito kvalifikacije licâ koja su odgovorna za pružanje konkretnih usluga;

c) izjavu o angažiranom tehničkom osoblju ili tehničkim organima, a za koje se ne može zahtijevati da su zaposleni kod kandidata/ponuđača;

Članom 64. stav (3) Zakona o javnim nabavkama propisano je da uslovi za kvalifikaciju kandidata, odnosno ponuđača iz čl. 45. do 51. ovog zakona ne mogu biti potkriteriji za ocjenu ponuda.

Imajući u vidu da je ugovorni organ zahtijevao od ponuđača da mora imati na raspolaganju adekvatan rukovodeći i stručni kadar odnosno najmanje jednog ovlaštenog revizora sa licencom iz društva koje će biti angažovano na poslovima revizije., što predstavlja uslov za kvalifikaciju, dok je u kriteriju za dodjelu ugovora kod podkriterija rad na terenu naveo da će se računati broj sati rada na terenu na način: broj dana x broj članova tima (izvršilaca) x broj sati (npr. 5 dana x 5 izvršioca x 8 sati =200), te da članovi tima moraju imati prethodno iskustvo na poslovima revizije, minimalno učestvovanje u tri revizije od kojih je minimalno jedna revizija komunalnog preduzeća za šta ponuđač mora dostaviti odgovarajuće dokaze (ugovor o radu za zaposlene, ugovor o djelu za vanjske saradnike u kojem je vidljiv revizija kojeg preduzeća je predmet ugovora)., on je tendersku dokumentaciju sačinio suprotno članu 64. stav (3), a u vezi s članom 50. tačke b) i c) Zakona o javnim nabavkama.

Dakle osporeni podkriterij rad na terenu se direktno povezuje sa brojem angažovanog osoblja i sa kvalifikacijama tog osoblja koje mora ispunjavati specifične uslove, a što zapravo predstavlja uslov tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača u postupku nabavke usluga iz člana 50. Zakona o javnim nabavkama, što je u 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, te se navod žalitelja smatra osnovanim.

Ovaj organ ističe da na ocjenu žalbenog navoda ne utiče činjenica što je ugovorni organ u napomeni naveo da dokazi iz tačke 4. nisu kvalifikacioni kriteriji nego služe samo za bodovanje podkriterija „rad na terenu" u odabiru najpovoljnijeg ponuđača, te da ovlašteni revizor iz tačke 11.3.2. td nije član tima i neće se bodovati jer isti predstavlja minimalni zakonski uslov za obavljanje poslova revizije, jer obrazovne i profesionalne kvalifikacije pružaoca usluga su Zakonom određene kao kvalifikacioni uslov, te se isti ne mogu propisivati kao podkriterij za ocjenu u skladu s članom 64. stav (3) Zakona o javnim nabavkama. Dakle ugovorni organ ne može propisati broj osoblja (ovlaštenih revizora) i uslove koje to osoblje mora ispunjavati kao podkriterij navodeći da to ne predstavlja kvalifikacioni uslov, kao što je to učinio ugovorni organ u napomeni tačke 18, jer su obrazovne i profesionalne kvalifikacije osoblja članom 50. Zakona propisane kao kvalifikacioni uslov.

Ovaj organ ne spori da ugovorni organ može razraditi druge podkriterije koji nisu izričito nabrojani u članu 64. stav (2) Zakona vodeći računa o općim principima zabrane diskriminacije, ali i zakonskim ograničenjem da uslovi za kvalifikaciju ponuđača iz čl. 45. do 51. Zakona ne mogu biti potkriteriji za ocjenu ponuda.

Zbog svega navedenog, ovaj organ ističe da su navodi žalitelja da je ugovorni organ osporenom tačkom tenderske dokumentacije i osporenim podkriterijem načinio povredu Zakona o javnim nabavkama osnovani, zbog čega usvaja žalbu i poništava ožalbenu tendersku dokumentaciju.

Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM izvršit će se posebnim aktom, 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 ("Službeni glasnik BiH" broj: 86/14).

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, shodno članu 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 pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Sudu BiH u roku od 30 dana od dana prijema rješenja. Taksa na tužbu iznosi 100,00 KM.

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Tomislav Ćužić

Dostavljeno:
-Grant Thornton, Banja Luka
-JKP Vodovod Cazin
-evidencija
-a/a