BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-1030-5/21
Sarajevo, 03.06.2021.godine

Ured za razmatranje žalbi, rješavajući po žalbi ponuđača ADDRESS d.o.o. Sarajevo izjavljenu na Tendersku dokumentaciju broj: 02.07/3-31-VV-002 Ugovornog organa: JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko Distrikt, u postupku javne nabavke usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja JP Komunalno Brčko d.o.o. za poslovnu 2020.godinu za potrebe ugovornog organa, 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., 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 03.06.2021.godine, donio je

R J E Š E NJ E

1. Usvaja se žalba ponuđača ADDRESS d.o.o. Sarajevo,

2. Poništava se Tenderska dokumentacija broj: 02.07/3-31-VV-002 Ugovornog organa: JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko Distrikt, u postupku javne nabavke usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja JP Komunalno Brčko d.o.o. za poslovnu 2020.godinu za potrebe ugovornog organa,

3. Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM ponuđaču ADDRESS d.o.o. Sarajevo izvršit će se na osnovu posebnog rješenja ovog organa.

O B R A Z L O Ž E NJ E

Ugovorni organ, JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko Distrikt, objavio je Obavještenje o nabavci broj:1179-7-2-79-3-90/21 na Portalu javnih nabavki, dana 25.03.2021. godine u postupku javne nabavke usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja JP Komunalno Brčko d.o.o. za poslovnu 2020.godinu za potrebe ugovornog organa.

Nezadovoljan sadržajem Tenderskog dokumenta ponuđač ADDRESS d.o.o. Sarajevo izjavljuje žalbu na Tendersku dokumentaciju .

Ugovorni organ je postupajući u skladu sa odredbama člana 100. stav (5) Zakona ojavnim nabavkama, proslijedio navedenu žalbu Uredu za razmatranje žalbi zajedno sa

izjašnjenjem o žalbenim navodima i kompletnom dokumentacijom. Navedena žalba je zaprimljena kod ovog organa dana 13.04.2021. godine.

Žalitelj u žalbi navodi:

Ugovorni organ JP Komunalno Brčko d.o.o., je na Portalu javnih nabavki objavio tendersku dokumentaciju za nabavku usluga revizije finansijskih izvještaja za 2020. godinu, po konkurentskom zahtjevu za dostavu ponuda i Obavještenju o nabavci broj: 1179-7-2-79-3-90/21, objavljenom na Portalu javnih nabavki BiH dana 25.03.2021. godine, koju je podnosilac žalbe prvi put preuzeo dana 25.03.2021. godine, te u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i poukom o pravnom lijeku ugovornog organa (naziv i adresa žalbenog organa kojem se izjavljuje žalba i rok u kojem se izjavljuje - tačka 37. tenderske dokumentacije), izjavljuje blagovremeno žalbu na tendersku dokumentaciju.

Analizirajući tendersku dokumentaciju utvrdili smo slijedeće povrede Zakona i podzakonskih akata:

Tačkom 9.3 Tenderske dokumentacije (stranica 6) zahtjeva se:

a) Da raspolaže sa minimalno 3 (tri) ovlaštena revizora sa važećom licencom izdatom u skladu sa zakonodavstvom BiH. Kao dokaz dostaviti kopije važećih licenci osoba angažovanih na pružanju usluga koje su predmet nabavke.

Smatramo da TD nije u skladu sa Zakonom iz više razloga. Važećim propisima u Brčko distriktu, predviđeno je da reviziju finansijskih izvještaja onih organizacija/institucija koje spadaju u kategoriju 'velika pravna lica" mogu vršiti društva za reviziju koja imaju stalno zaposlena najmanje dva (2) ovlaštena revizora. Uprkos ovakvoj zakonskoj normi, kao i pravilu iz čl. 44 st. 2 Zakona (kojom se predviđa da ugovorni organ definiše uslove za kvalifikaciju na način da utvrdi minimum zahtjeva za kvalifikaciju ponuđača u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog i finansijskog stanja, te njihove tehničke i profesionalne sposobnosti), Ugovorni organ u pogledu tehničke i profesionalne sposobnosti slobodnom procjenom zahtjeva 3 ovlaštena revizora, odnosno zahtjeva strožije uslove od onih koje predviđa zakonodavac.

Odredbom čl. 50 tačka b) Zakona defim'sano je da ugovorni organ može zahtijevati dokaze o profesionalnoj i tehničkoj sposobnosti, ali Ugovorni organ u konkretnom postupku javne nabavke usluga uslove za tehničku i profesionalnu sposobnost definiše tako da postupa suprotno citiranoj odredbi Zakona, istovremeno povrijeđujući i odredbe čl. 3 Zakona - uvodi diskriminaciju pojedinih ponuđača, odnosno predviđa nejednak tretman. Na ovaj način, Ugovorni organ, a zloupotrebljavajući pravo definisanja uslova tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača, postupa diskriminatorski, ograničavajući tako fer i aktivnu konkurenciju. Ugovorni organ povrijedio je i odredbu čl. 44 st. 2 Zakona, kojom se predviđa da ugovorni organ definiše uslove za kvalifikaciju na način da utvrdi minimum zahtjeva za kvalifikaciju ponuđača u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog 1 finansijskog stanja, te njihove tehničke i profesionalne sposobnosti. Suprotno citiranom propisu, Ugovorni organ postavlja strožije uslove od onih koje je u pogledu tehničke i profesionalne sposobnosti predvidio zakonodavac - zahtjeva najmanje 3 ovlaštena revizora. Ovdje se postavlja pitanje srazmjernosti minimuma kvalifikacionih uslova sa predmetom javne nabavke u konkretnom slučaju, odnosno nepoštivanja člana 53. Zakona o računovodstvu i reviziji Brčko distrikta.

Član 53. Zakona o računovodstvu i reviziji u Brčko Distriktu

(6) Preduzeće ovlašteno za reviziju može obavljati usluge revizije samo ako u radnom odnosu na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom ima najmanje jednog OR s važećom licencom.

(7) Preduzeće ovlašteno za reviziju koje u radnom odnosu ima jednog OR ne može obavljati reviziju finansijskih izvještaja:

a) akcionarskih društava i društava s ograničenom odgovornošću čiji je godišnji prihod veći od 8,000.000,00 KM, po isteku jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona;

b) pravnih lica i javnih akcionarskih društava čije papire od vrijednosti se nalaze na tržištu papira od vrijednosti,

c) banaka, investicijskih fondova i društava, osiguravajućih društava, brokerskih društava; i

d) drugih pravnih lica, koja obavljaju finansijske usluge i za koje zakon koji uređuje obavljanje tih poslova određuje dodatni obim revizije finansijskih i konsolidovanih izvještaja.

Na osnovu gore navedenog Žalitelj predlaže Ugovornom organu da shodno članu 100. stav (3) Zakona, razmotri izjavljenu žalbu, istu u cijelosti ocijeni kao osnovanu i svojom odlukom ili rješenjem ispravi tendersku dokumentaciju, jer

ista nije pripremljena u skladu sa članom 53. stav (1) i stav (3) Zakona o javnim nabavkama (Sl.Glasnik BiH br.: 39/14), odnosno nije pripremljena u skladu sa članom 7. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda (Sl.Glasnik BiH br.: 90/14).

Ukoliko ugovorni organ ne postupi na predloženi način, predlažemo da Ured za razmatranje žalbi, usvoji ovu žalbu u cijelosti kao osnovanu, te donese odluku kojom će predmet vratiti ugovornom organu na ponovno postupanje, s jasnim uputama kako da postupi, a u svakom slučaju da žalitelju naknadi troškove žalbenog postupka koji se sastoje od troškova naknade za pokretanje žalbenog postupka, troškova za sastavljanje žalbe, te naknadi i druge eventualne troškove koji nastanu u daljem toku postupka.

U Izjašnjenju na žalbu Ugovorni organ navodi:

Žalitelj je dana 06.04.2021. godine, dostavio žalbu na tendersku dokumentaciju za nabavku usluge revizije ^ finansijskih izvještaja za 2020. godinu JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH, po konkuretskom zahtjevu za dostavljanje ponuda i obavještenja o nabavci broj: 1179-7-2-79-3-90/21, objavljenom na portalu javnih jabavki BiH dana 25.03.2021. godine. U žalbi je naveo da je analizirajući tendersku dokumentaciju utvrdio da je tačkom 9.3. tenderske dokumentacije (stranica 6) zahtijevano da raspolaže sa minimalno 3 (tri) ovlaštena revizora sa važećom licencom izdatom u skladu sa zakonodavsvom BiH. Kao dokaz bilo je potrebno dostaviti kopije važećih licenci osoba angažovanih na pružanju usluga koje su predmet nabavke. Žalitelj smatra da reviziju finansijskih izvještaja mogu vršiti društva za reviziju koja imaju stalno zaposlena najmanje dva (2) ovlaštena revizora. Zato smatra da ugovorni organ nije definisao uslove za kvalifikaciju na način da utvrdi minimum zahtjeva za kvalifikaciju ponuđača u pogledu njihove lične sposobnosti, ekonomskog i finansijskog stanja, te njihove tehničke i profesionalne sposobnosti.

Ugovorni organ je pripremio tendersku dokumentaciju u skladu sa članom 7. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije, u kojem su navedene minimalne profesionalne sposobnosti ponuđača. Naime, ugovorni organ je odredio minimalne zahjeve da preduzeće za reviziju treba da raspolaže sa tri ovlaštena revizora iz razloga što je JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH ostvarilo godišnji prihod u 2020. godini cea 45.500.526,00 KM (Član

53. Zakona o računovodstvu i reviziji u Brčko Distriktu, propisuje: Preduzeče ovlašteno za reviziju koje u radnom odnosu ima jednog OR ne može obavljati reviziju finansijskih izvještaja (a) akcionarskih društava i društava s ograničenom odgovornošću čiji je godišnji prihod veći od 8,000.000,00 KM, po isteku jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona), zatim broj zaposlenih u 2020. godini (prosjek je 477 zaposlenika). Takođe, polazeći od složenosti posla, velikog broja procedura i veći broj djelatnosti JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH koje obuhvataju distribuciju, snabdijevanje i trgovinu električnom energijom, proizvodnju i distribuciju vode, prikupljanje, transport i deponovanje otpada, čije obavljanje je uređeno kroz četiri radne jedinice: RJ Elektrodistribucija, RJ Vodovod i kanalizacija, RJ Čistoća, i RJ Administracija.

Slijedom navedenog, uzimajući u obzir i prosječan broj zaposlenih tokom poslovne godine, vrijednost imovine, visinu prihoda JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH spada u kategoriju velikih pravnih lica, sa složenim poslovnim procesima, većim brojem djelatnosti, te je iz svih navedenih razloga neophodno da preduzeče za reviziju ima na raspolaganju najmanje tri ovlaštena revizora.

Zakon o računovodstvu i reviziji u Brčko distriktu BiH Član 54. (Revizija finansijskih izvještaja od strane ovlaštenih revizora) propisuje:

(1) Reviziju finansijskih izvieštaia obavljaju lica koia imaiu profesionalno zvanie ovlašteni revizor, posjeduju važeću licencu za rad na poslovima revizije finansijskih izvještaja i koia su zaposlena ili ih ie angažovaln preduzeče za reviziju.

Iz svega gore navedenog, Ugovorni organ odbija žalbu Žalitelja kao neosnovanu, te traži od Ureda za razmatranje žalbi da potvrdi ovu odluku.

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.

Žalba je osnovana

Iz predmeta spisa proizilazi da žalitelj ulaže žalbu na tačku 9.3. Tenderske dokumentacije kojom se zahtjeva da ponuđači raspolažu sa minimalno 3 (tri) ovlaštena revizora sa važećom licencom izdatom u skladu sa zakonodavstvom BiH.

Žalitelj u žalbi ističe da smatra da ovakvo pripremljena tenderska dokumentacija nije u skladu sa važećim Zakonskim propisima kojim je predviđeno da reviziju finansijskih izvještaja onih organizacija/institucija koje spadaju u kategoriju 'velika pravna lica" mogu vršiti društva za reviziju koja imaju stalno zaposlena najmanje dva (2) ovlaštena revizora te da navedeni

zahtjev nije ni u skladu sa članom 44. Zakona o javnim nabavkama kojim je definirano da se od ponuđača prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije zahtjeva minimum uslova.

Ovaj organ je u cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja izvršio uvid u tačku 9.3 Tenderske dokumentacije (stranica 6) kojom se zahtjeva:

a) Da ponuđač raspolaže sa minimalno 3 (tri) ovlaštena revizora sa važećom licencom izdatom u skladu sa zakonodavstvom BiH. Kao dokaz dostaviti kopije važećih licenci osoba angažovanih na pružanju usluga koje su predmet nabavke.

Nadalje, izvršen je uvid u odredbu člana 53. Zakona o računovodstvu i reviziji u Brčko Distriktu kojim je navedeno:

(6) Preduzeće ovlašteno za reviziju može obavljati usluge revizije samo ako u radnom odnosu na neodređeno vrijeme s punim radnim vremenom ima najmanje jednog OR s važećom licencom.
(7) Preduzeće ovlašteno za reviziju koje u radnom odnosu ima jednog OR ne može obavljati reviziju finansijskih izvještaja:

a) akcionarskih društava i društava s ograničenom odgovornošću čiji je godišnji prihod veći od 8,000.000,00 KM, po isteku jedne godine od dana stupanja na snagu ovog zakona;
b) pravnih lica i javnih akcionarskih društava čije papire od vrijednosti se nalaze na tržištu papira od vrijednosti,
c) banaka, investicijskih fondova i društava, osiguravajućih društava, brokerskih društava; i
d) drugih pravnih lica, koja obavljaju finansijske usluge i za koje zakon koji uređuje obavljanje tih poslova određuje dodatni obim revizije finansijskih i konsolidovanih izvještaja.

Imajući u vidu tačku 9.3. tenderske dokumentacije i odredbe Zakona o računovodstvu i reviziji u Brčko Distriktu koje se odnose na žalitelja i na koje se žalitelj poziva, evidentno je da ugovorni organ za predmetni postupak ne propisuje minimalne uslove koji su propisani Zakonom, već taj uslov povećava za jednog više ovlaštenog revizora. Po ocjeni ovog vijeća, nije sporno da ugovorni organ za određeni postupak i u pojedinim slučajevima može odstupiti i povećati kriterije od onih minimum koji su zakonski propisani, ali za navedeno mora imati adekvatno obrazloženje i dovesti ga u vezu s predmetom javne nabavke, ne narušavajući pri tome konkurenciju..

Također, ugovorni organ prilikom pripreme tenderske dokumentacije mora poštovati Opšta načela iz člana 3 Zakona o javnim nabavkama, osigurati aktivnu konkurenciju, poštivati odredbe iz člana 44. Zakona o javnim nabavkama u pogledu minimum propisani uslova i sve to dovesti u vezu sa relevantnim zakonskim propisima koje u konkretnom slučaju predstavlja Zakona o računovodstvu i reviziji u Brčko Distriktu. Nadalje, u postupku po žalbi u skladu sa članom 102. stav 2. Zakona o javnim nabavkama, ugovorni organ je dužan dokazati postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih je donijelo odluku o pravima, poduzelo radnje ili propuštanje te provelo postupke, koji su predmetom postupka po žalbi.

Međuti, obrazloženje da je ugovorni organ postavio ovakav zahtjev iz razloga jer je JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikt BiH ostvarilo godišnji prihod u 2020. godini cca 45.500.526,00 KM za ovaj organ samo po sebi ne predstavlja dovoljan argument da bi se izjašnjenje prihvatilo kao osnovano, niti iznesenu tvrdnju ugovorni organ ničim ne dokazuje, ne upućuje na konkretan zakonski, podzakonski osnov, niti dovodi u vezu sa člankom 53. stav 7. pod a) kojom je propisano da reviziju akcionarskih društava i društava s ograničenom

odgovornošću čiji je godišnji prihod veći od 8,000.000,00 KM ne mogu obavljati poduzeća koja u radnom odnosu imaju jednog ovlaštenog revizora, iz čega proizilazi da su potrebna dva ovlaštena revizora.

Ostaje stoga nejasnim i nekonkretizovanim zbog čega ugovorni organ smatra da poduzeća za reviziju koja raspolažu sa dva ovlaštena revizora ne mogu izvršiti predmetni postupak javne nabavke, pogotovo ako imaju odgovarajuće reference, odnosno iz kojih se razloga postavljaju strožiji kritriji u odnosu na one koje propisuje zakonodavac, odnosno da i postavljanje takvih kriterija ostavlja mogućnost da su u predmetnom postupku može prijaviti dovoljan broj ponuđača i da zbog toga nisu ugrožena načela postupka.

Prema tome, sva ova pitanja ugovorni organ treba imati u vidu prilikom postavljanja strožijih uslova te u slučaju opredjeljena za postavljanja takvih uslova ima obavezu dati sveobuhvatno obrazloženje, što je u predmetnom slučaju propušteno.

S obzirom na sve navedeno, ovaj organ je utvrdio da je potrebno žalbu usvojiti i poništiti tendersku dokumentaciju.

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

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

Larisa Demirović

Dostaviti:

- ADDRESS d.o.o. Sarajevo
- JP Komunalno Brčko d.o.o. Brčko Distrikt,
- evidenciji
- a/a