BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI
Filijala/Podružnica Mostar

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
Филијала Мостар

Broj: JN2-03-07-1-1111-7/21
Mostar,08.07.2021. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, filijala Mostar rješavajući žalbu od 15.04.2021. godine potencijalnog ponuđača Etic d.o.o. Zenica, izjavljenu na Tendersku dokumentaciju u postupku javne nabavke „Usluge revizije za potrebe JU KBZ na period od 3 (tri) godine" ugovornog organa JU Kantonalna bolnica Zenica, na osnovu člana 93. stav (7), člana 104., člana 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 39/14), na sjednici Vijeća II održanoj 08.07.2021. godine donio je

R J E Š E N J E

1. Žalba se usvaja i poništava se tenderska dokumentacija u postupku javne nabavke „Usluge revizije za potrebe JU KBZ na period od 3 (tri) godine" ugovornog organa JU Kantonalna bolnica Zenica, zajedno sa Obavještenjem o nabavci broj 669-7-2-110-3-157/21 objavljeno na portalu javnih nabavki 14.04.2021. godine
2. Povrat uplaćene naknade za pokretanje žalbenog postupka izvršiće se posebnim rješenjem ovog organa.

O B R A Z L O Ž E N J E

Ugovorni organ JU Kantonalna bolnica Zenica (u daljnjem tekstu: ugovorni organ) pokrenuo je postupak javne nabavke – konkurentski zahtjev za dostavu ponuda: „Usluge revizije za potrebe JU KBZ na period od 3 (tri) godine", Obavještenje o nabavci broj 669-7-2-110-3-157/21 objavljeno je na portalu javnih nabavki 14.04.2021. godine. Nakon preuzimanja Tenderske dokumentacije, potencijalni ponuđač Etic d.o.o. Zenica (u daljnjem tekstu: žalitelj) izjavio je žalbu na tendersku dokumentaciju. Ugovorni organ je postupajući u skladu s članom 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama proslijedio navedenu žalbu ovom organu, kod koga je zaprimljena 22.04.2021. godine.

Žalitelj u žalbi navodi: Dana 15.4.2021. preuzeo je tendersku dokumentaciju sa portala javnih nabavki. Obzirom da je ista napisana suprotno osnovim principima Zakona o javnim nabavkama BIH („ZJN"), izjavljuje žalbu na istu.

Tačkom 2.3. TD - Rok plaćanja definisano je da će se plaćanje izabranom ponuđaču vršiti u jednakim ratama i to ukupno onoliko rata koliko ponuđač ponudi kao potkriterij, a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana prijema fakture na protokol Ugovornog organa.

Tačkom 3.6 - Kriteriji za dodjelu ugovora, podtačka 3.6.2. - Broj ponuđenih rata (K2) definisano je da se maksimalan broj bodova (30) će se dodijeliti ponuđaču koji je ponudio najveći broj rata za plaćanje ukupne ponuđene cijene. Rate moraju biti u jednakim iznosima.

Članom 5.3. RD - Rok, način i uslovi plaćanja izabranom ponuđaču definisano je da će se plaćanje cijene izabaranom ponuđaču se izvršiti u jednakim ponuđenim mjesečnim ratama. a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana ispostavljanja uredne računa/fakture na protokol Ugovornog organa.

Član 6. Nacrta ugovora definisano je da će se plaćanje cijene izvršiti u_mjesečnih rata, a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana ispostavljanja uredne računa/fakture na protokol Ugovornog organa.

Dakle iz svih navedenih odredbi TD vidljivo je da su rate jednake i mjesečne, a rok od 60 dana iz TD je u skladu sa subsidijarnim propisom koji uređuje izvršavanje novčanih obaveza tj. Zakonom o finansijskom poslovanju FBIH, dakle maksimalno 60 dana iz člana 12. istog. Prostom računicom dolazimo do činjenice da je po navedenoj TD maksimalno moguće ponuditi dvije (2) mjesečne rate u 60 dana po jednoj poslovnoj godini koje je predmet nabavke, odnosno šest (6) rata za tri poslovne godine koje su predmet nabavke, u skladu sa zahtijevom iz TD i Zakonom o finansijskom poslovanju FBIH.

Međutim, članom 3. ZJN definisano je, između ostalog, da je ugovorni organ dužan osigurati pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom. Članom 64. ZJN (Kriteriji za dodjelu ugovora) Ugovorni organ dužan je u tenderskoj dokumentaciji razraditi kriterij ekonomski najpovoljnije ponude na način da definira i detaljno razradi potkriterije za ocjenu, u skladu s prirodom i svrhom konkretnog predmeta nabavke.

Dakle iako je Ugovorni organ dužan definisati kriterije i potkriterije tako da dobije najveću vrijednost za javni novac (ekonomski najpovoljnija ponuda), spornim potkriterijem „Broj ponuđenih rata" Ugovorni organ praktično najviše bodova daje ponuđaču koji nije najpovoljniji. Naime, uzevši da je maksimalni rok za plaćanje iz ove TD 60 dana (što je u skaldu sa subsidijarnim propisom - Zakonu o finansijskom poslovanju FBIH), prosta je logika da ukoliko Ugovorni organ ima ograničeni rok za izvršenje novčane obaveze, povoljnije za njega da tu obavezu izvrši JEDNOM na zadnji dan tog roka, nego da svoju novčanu obavezu izvršava VIŠE PUTA u tom roku. Preciznije, povoljnije za Ugovorni organ je da svoju obavezu izvrši JEDNOM na 60-ti dan jer na taj način duže zadržava novac kod sebe, nego da svoju obavezu izvrši npr. u dvije mjesečne rate, dakle jednu 30-ti dan i drugu 60-ti dan. lako je navedeno nesporna i jasna činjenica, Ugovorni organ spornim potkriterijem daje prednost (više bodova) onom ponuđaču koji ponudi više rata u ograničenom vremenskom periodu za izvršenje obaveze (60 dana), a što je za Ugovorni organ, kako je pojašnjeno, suštinski nepovoljnije.

Zbog svega navedenog, predmetna tenderska dokumentacija je pripremljena konfuzno te ponuđačima nisu date sve neophodne, jasne i potpune informacije iz člana 53. stav (1) o uslovima ugovora i postupku dodjele ugovora, zbog čega ponuđači nemaju dovoljno informacija za pripremu ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi. Zbog svega navedenog PREDLAŽE da Ugovorni organ poništi izmjeni postojeću tendersku dokumentaciju te da je uskladi sa ZJN.

U slučaju da Ugovorni organ ne izmijeni predmetnu TD i u slučaju razmatranja žalbe od strane URŽ-a zahtijeva povrat takse od 500 KM.

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

U tenderskoj dokumentaciji Ugovorni organ je odredio u tački 2.3. da je rok plaćanja odabranom ponuđaču u jednakim ratama i to ukupno onoliko rata koliko ponuđač ponudi kao podkriterij, a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana prijema fakture na protokol Ugovornog organa, a sve u skladu sa tačkom 3.6.2. broj ponuđenih rata, gdje obrazloženo da će se najveći broj bodova (30) dodijeliti onom ponuđaču koji ponudi najveći broj rata za plaćanje ukupne ponuđene cijene, s tim da rate moraju biti u jednakim iznosima. Navedeni kriterij i podkriterij je u skladu sa Zakonom o javnoj nabavci BiH i Zakonu o financijskom poslovanju FBiH, obzirom da je kao podktiretij određen broj rata koji upisuje ponuđač, koje su jednake i za koje će se ispostaviti mjesečna faktura i to u broju rata koje je ponudio ponuđač. Nakon ispostavljanja svake fakture (koja odgovara broju ponuđenih rata) na protokol Ugovornog organa ista će biti izmirena u roku ne dužem od 60 /šezdeset/ dana od dana ispostavljanja, a u skladu sa Zakonom o financijskom poslovanju (primjer: I rata odnosno I faktura dostavljena na protokol Ugovornog organa 1.2.2021. godine dospjeva na plaćanje nakon 60 dana, odnosno 01.04.2021. godine, II rata odnosno II faktura dostavljena na protokol Ugovornog organa 1.3.2021. godine dospjeva na plaćanje nakon 60 dana, odnosno 01.05.2021. godine i tako do kraja posljednje rate koju je ponudio ponuđač). Žalbeni navodi žalitelja u dijelu koji se odnosi na neusklađenost plaćanja Ugovornog organa sa Zakonom o finanacijskom poslovanju su neutemeljeni, obzirom da će svaka izdata faktura platit se u zakonom određeno roku od 60 /šezdeset/ dana, što nije suprotno Zakonu o finanacijskom poslovanju, niti odredbama ZJN BiH u pogledu broja rata kao dijela kriterija ekonomski najpovoljnija ponuda. Ispostavljenih faktura u periodu 3 poslovne godine bit će onoliko koliko je rata ponuđeno, a koje će se plaćati u zakonskom roku prema Zakonu o poslovanju FBIH, što je u cjelosti usklađeno sa TD Ugovornog organa, prema tome žalbeni navodi žalioca u ovom dijelu su u cjelosti neosnovani. Podkriterij koji je propisao tenderskom dokumentacijom Ugovorni organ „broj ponuđenih rata" nije u suprotnosti ni sa ZJN BiH ni sa Zakonom o financijskom poslovanju obzirom da se ovdje kao podkriterij stavlja obročno plaćanje i za svaki obrok će se izdati faktura koja će se dostaviti na protokol Ugovornog organa i ista će biti plaćena u skladu sa članom 12. stav (1) Zakona o financijskom poslovanju, a koji glasi: „Ugovorom između poduzetnika i subjekata javnog prava u kojem je subjekt javnog prava dužnik novčane obaveze može se ugovoriti rok izvršenja novčane obaveze do 60 dana." Navedenom odredbom nije određen maksimalan broj rata, već je žalitelj tumačeći član Zakona po svom nahođenju rekao da su maksimalno dvije rate moguće za jednu poslovnu godinu.

Preciznije, Ugovorni organ je TD propisao obročno plaćanje kao podkriterij i vrijeme plaćanja svakog obroka, te je paušalan i neutemeljen žalbeni navod da je tenderska dokumentacija neusklađena za Zakonom, zbunjujuća, konfuzna, nepovoljna za Ugovorni organ, te sve navedeno u žalbi je paušalno, neosnovano i neutemeljeno, te sve žalbene navode treba odbaciti.

Žalbeni navod koji se odnosi na dio da je objavljena TD konfuzna i da nisu date neophodne, jasne i potpune informacije je u cjelosti neosnovana, jer je TD jasno i precizno propisan kriterij, ako i jasno i decidno obrazložen podkriterij, kao i sve potrebne dokumente koje je u obavezi dostaviti svaki ponuđač i koji će se na kiji način cijeniti, vrednovati i bodovati, tako i ovaj navod treba u cjelosti odbaciti kao neosonavan.

Ugovorni organ pokušava da od 2019. godine provede predmetnu uslugu revizije za

potrebe JU Kantonalna bolnica Zenica, obzirom da je zakonski obavezan za svaku godinu da provede istu, i na razne načine pokušava da odredi kriterije i podkriterije za odabir najpovoljnije ponude, te nakon raznih pokušaja određivanja kriterija postaje gotovo nemoguće odrediti uslove koji su neophodni za provođenje revizije zbog ograničenja nastalih po Zakonu o računovodstvu i reviziji u Federaciji BiH (Službene novine FBiH: 83/09) gdje je navedeno u članu 52. stav (7) sljedeće: „Za obavljenu reviziju plaća se naknada. Iznos naknade utvrđuje se ugovorom i ne može biti niži od tarife revizorskih usluga koje utvrđuje i donosi Komora uz saglasnost Ministarstva. Tarife se moraju objaviti u službenim glasilima Federacije", i principu tarifa revizorskih radnji prema Revizorskoj komori Federacije BiH (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine broj 52/15) gdje je u članu 2. stav (5) Revizorska komora Federacije BiH, prema bodovniku u tabeli utvdrila minimalne cijene u KM. Prema navedenoj tabeli minimalna naknada za reviziju finansijskih izvještaja JU Kantonalna bolnica Zenica iznosi 10.000,00 KM. Shodno naprijed navedenom ne može se provoditi ni e aukcija koja je inače predviđena u svim postupcima nabavke obzirom da se ponuđači u predmetu nabavke revizije ne mogu spuštati sa cijenom koja je određena Tarifnikom.

Prema svemu navedenom svi navodi žalitelja su neutemeljeni i Ugovorni organ u cjelosti odbacuje sve navode iz žalbe.

Prema svemu gore navedenom, Komisija za javnu nabavku smatra da je žalba žalioca „ETIC" D.O.O. ZENICA u cjelosti neosnovana, te je potrebno da se ista u cjelosti odbije, iz razloga i obrazloženjem koje je naprijed navedeno.

Žalilac je dostavio odgovor na navode ugovornog organa u kojem ističe da UO u svom izjašnjenju krši vlastitu odredbu TD te subsidijarni zakonski propis iz oblasti poreza. Naime kao izjašnjenje na navode žalbe UO pojašnjava da će izabrani ponuđač po izvršenoj predmetnoj usluzi ispostaviti onoliko faktura koliko bude ponudio rata te da će onda svaka rata dospijevati u roku od 60 dana. UO praktično tvrdi da je izvršenu uslugu moguće fakturisati sukcesivno iako se usluga pruža u precizno određenom broju radnih dana. Podsjeća da je rok izvršenja također podkriterij u ovoj predmetnoj nabavci i sastavni je dio obrasca izjave o roku izvršenja usluge iz Priloga br.8 predmetne TD. Članom 6. Nacrta ugovora UO je definisao: Izvršilac usluge je dužan izdati/sačiniti fakturu u skladu s odredbama pozitivnih propisa iz oblasti poreza u suprotnom ista neće biti plaćena i bit će vraćena na usklađivanje. Zakonom o porezu na dodanu vrijednost članom 17. stav (1) definisano je da poreska obaveza nastaje u momentu kad se izvrši jedna od radnji koja god bude najranija, 1. isporuka dobara ili vršenje usluga 2. izdavanje fakture. Dalje je članom 19. istog zakona definisano da se usluga smatra pruženom u momentu kada je izvršeno izvršeno pojedinačno pružanje usluge. Članom 55. stav (1) – poreske fakture navedeno je da je obveznik dužan da klijentu izda fakturu ili drugi dokument koji služi kao faktura za svaki promet dobara i usluga, izuzev za onaj promet koji je oslobođen u svrhe PDV-a u smislu čl. 24. i 25. ovog zakona. Konačno članom 106. stav (1) Pravilnika o primjeni poreza na dodatu vrijednost Ispostavljanje poreske fakture definisano je da je obveznik PDV-a dužan da svakom kupcu izda poresku fakturu za svaki promet dobara i usluga izuzev za onaj promet koji je oslobođen plaćanja PDV-a (čl. 24. i 25. Zakona) odnosno za usluge od javnog interesa, finansijske i novčane usluge. Dakle niz odredbi Zakona i Pravilnika o PDV-u jasno definiše da su obveznici dužni po izvršenom prometu usluga izdati poresku fakturu u ukupnom iznosu izvršene usluge u suprotnom snose sankcije iz čl. 67. kaznenih odredbi Zakona o PDV-u. Dakle izjašnjenje UO o sukcesivnom fakturisanju usluge prema broju ponuđenih rata predstavlja kršenje pozitivnog propisa iz oblasti poreza u vezi izdavanja fakture.

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.**

Žalitelj u svojoj žalbi spori tačku 3.6. TD i to jedan od podkriterija- broj rata. Uvidom u osporenu tačku utvrđeno je da je kriterij za dodjelu ugovora ekonomski najpovoljnija ponuda, da se ponude ocjenjuju na osnovu sljedećih podkriterija: cijena 50 bodova, broj rata 30 bodova i rok izvršenja 20 bodova. Tačkom 3.6.2. definisan je podkriterij „Broj ponuđenih rata (K2)" tako da glasi: „Maksimalan broj bodova (30) će se dodijeliti ponuđaču koji je ponudio najveći broj rata za plaćanje ukupne ponuđene cijene. Rate moraju biti u jednakim iznosima. Drugi ponuđači će u skladu sa tim dobiti manji broj bodova prema utvrđenoj formuli." Tačkom 2.3. TD propisano je da će se plaćanje cijene izabaranom ponuđaču izvršiti u jednakim ratama i to ukupno onoliko rata koliko ponuđač ponudi kao podkriterij, a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana prijema fakture na protokol Ugovornog organa. Dalje se navodi da u slučaju neplaćanja ispostavljenih faktura ponuđač se obavezuje da neće obustaviti izvršenje ugovornih obaveza do pokretanja postupka raskida pojedinačnog ugovora. Ponuđač svoje potraživanje može ostvariti podnošenjem tužbe nadležnom sudu radi namirenja svojih potraživanja. Uvidom u Nacrt ugovora utvrđeno je da je članom 6. definisano da će se plaćanje cijene izvršiti u mjesečnim ratama, a u roku od 60 /šezdeset/ dana od dana ispostavljanja urednog računa/fakture na protokol Ugovornog organa, a članom 7. da je rok izvršenja revizije i dostavu revizorskog izvještaja maksimalno 10 radnih dana od dana obostranog potpisivanja ugovora za 2018. godinu, a maksimalno 10 radnih dana za 2019. i 2020. godine od dana slanja narudžbenice od strane ugovornog organa.

Uvidom u Odluku o ponovnom pokretanju postupka javne nabavke 01-02-182/21 od 04.02.2021. godine utvrđeno je da ugovorni organ navodi da je procijenjena vrijednost javne nabavke 30.000,00 KM na trogodišnjem nivou, da će se finansiranje nabavke izvršiti iz vlastitih sredstava ugovornog organa.

Članom 64. ZJN propisano je da ugovorni organ dodjeljuje ugovor na osnovu jednog od kriterija: a) ekonomski najpovoljnija ponuda ili b) najniža cijena. Ako ugovorni organ dodjeljuje ugovor na osnovu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude 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 sl., uz obavezu da se u tenderskoj dokumentaciji utvrdi precizna metodologija vrednovanja svakog potkriterija.

Na osnovu navedenog utvrđenog činjeničnog stanja i citiranih odredbi ZJN konstatuje se da navedeni sporni podkriterij „broj ponuđenih rata" nije u skladu sa prirodom i svrhom

konkretnog predmeta nabavke, što je suprotno članu 64. ZJN. 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, međutim ugovorni organ mora definisati podriterij u skladu sa svrhom i prirodom javne nabavke. S obzirom da je rok izvršenja predmetne usluge jasno propisan tenderskom dokumentacijom da se usluga izvršava jednokratno za svaku od tri godine za koje je predviđena revizija, te da je također i jedan od podkriterija za dodjelu ugovora, nema osnova niti opravdanog razloga davati prednost ponuđaču koju pristaje na plaćanje u više mjesečnih rata, niti je u konačnici takva ponuda ekonomski povoljnija jer ugovorni organ mora imati obezbijeđena sredstava za provođenje nabavke već prilikom donošenja odluke o pokretanju postupka u skladu s članom 18. ZJN. Posebno je sporno što ugovorni organ propisuje da u slučaju neplaćanja ispostavljenih faktura ponuđač se obavezuje da neće obustaviti izvršenje ugovornih obaveza do pokretanja postupka raskida pojedinačnog ugovora. Također osnovano žalitelj ističe da je prema navedenom podkriteriju za period od 60 dana moguće ponuditi maksimalno dvije mjesečne rate, pa je to još jedan argument više da navedeni podkriterij nije opravdan i nije u skladu s odredbama člana 64. ZJN.

Imajući u vidu navedeno, ovaj organ usvaja žalbu i poništava 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 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

Josip Dragić

Dostavljeno:
- ETIC ZENICA
- JU Kantonalna bolnica Zenica
- evidencija
- a/a