BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-1367-7/21

Sarajevo, 15.07.2021. godine

Ured za razmatranje žalbi, rješavajući po žalbi ponuđača „Address" d.o.o. Sarajevo, izjavljene na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 101-862/21 od 04.05.2021. godine, ugovornog organa Radio – televizija Bosne i Hercegovine, u postupku javne nabavke usluga revizije finansijskog poslovanja za 2020. godinu na osnovu čl.103. čl104 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 Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH" br:29/02, 12/04, 93/09 i 41/13) Ured za razmatranje žalbi, na sjednici održanoj dana 15.07.2021. godine, donio je

RJEŠENJE

1. Usvaja se žalba „Address" d.o.o Sarajevo, izjavljena na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 101-862/21 od 04.05.2021. godine ugovornog organa Radio – televizija Bosne i Hercegovine, u postupku javne nabavke usluga revizije finansijskog poslovanja za 2020. godinu i poništava se postupak **u cjelosti.**
2. Povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM izvršit će se na osnovu posebnog Rješenja ovog organa.

OBRAZLOŽENJE

Žalitelj „Address" d.o.o. Sarajevo izjavio je žalbu na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 101-862/21 od 04.05.2021. godine ugovornog organa Radio – televizija Bosne i Hercegovine, u postupku javne nabavke usluga revizije finansijskog poslovanja za 2020. godinu.Ugovorni organ je postupajući u skladu sa odredbama člana 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama, proslijedio navedenu žalbu Uredu za razmatranje žalbi zajedno sa Izjašnejnjem kojim se izjašnjava o žalbenim navodima kao i kompletnom dokumentacijom.

Žalitelj u žalbi navodi:

Ugovorni organ je donio predmetnu Odluku i Zapisnik na osnovu pogrešno utvrđenih činjenica, odnosno nije izvršio kvalifikaciju ponude u skladu sa članom 65. stav (1) Zakona koji kaže da Ugovorni organ ocjenjuje ponude koji su podnijeli kvalificirani ponuditelji, primjenjujući kriterij za dodjelu ugovora utvrđen u tenderskoj dokumentaciji. Tenderskom dokumentacijom propisano je slijedeće:

9.1 KRITERIJ ZA DODJELU UGOVORA

9.1.1 U skladu sa članom 64. Zakona kriterij za dodjelu ugovora je ekonomski najpovoljnija ponuda.

9.1.2 Metodologija vrednovanja ponuda u skladu sa kriterijem "ekonomski najpovoljnija ponuda" je sljedeća: Ugovor se dodjeljuje kvalificiranom ponuđaču koji je dostavio najbolje ocijenjenu prihvatljivu ponudu u skladu sa niže navedenim podkriterijima. U slučaju istog broja bodova kod dva ili više ponuđača, prednost se daje ponudi koja ima nižu cijenu.

Ponude se ocjenjuju na osnovu sljedećih kriterija:

a) Ukupna cijena ponuđača 80%

b) Rad na terenu 20%

Ugovor se dodjeljuje ponuđaču koji je dobio najveći ukupan broj bodova.

1. Ukupna cijena ponuđača [80]

Maksimalan broj bodova [80] će se dodijeliti dobavljaču koji je predložio najnižu bruto cijenu (uključujući i sve indirektne poreze). Drugi dobavljači će, u skladu s tim, dobiti manji broj bodova, prema sljedećoj formuli:

Najniža ponuđena cijena

_____ x [80]

Ponuđena cijena

2. Rad na terenu [20]

Broj bodova prema podkriteriju „Rad na terenu" će se dodijeliti u skladu sa sljedećom formulom:
Ponuđeno vrijeme rada na terenu

_____ x [20]

Maksimalno ponuđeno vrijeme rada na terenu

Napomene:

- Pod pojmom „Rad na terenu" ugovorni organ Radiotelevizija Bosne i Hercegovine podrazumijeva broj radnih sati koje će ponuđač provesti u prostorijama ugovornog organa kako bi se postupak revizije finacijskog poslovanja za 2020. godinu uspješno proveo;
- Pod pojmom „Radni sati" podrazumjeva se broj sati koje će kompletna ekipa ponuđača koja će raditi reviziju, kao cjelina provesti u prostorijama ugovornog organa. Znači, npr. ako na terenu ekipa ponuđača provede 8 radnih sati, to će se računati 8 radnih sati rada na terenu za ekipu ponuđača kao cjelinu, a ne po 8 radnih sati za svakog člana ekipe.

- Ponuđači se upozoravaju da navedu realno potrebno vrijeme za obavljanje terenskog dijela revizije, odnosno realan broj sati rada na terenu.
- Ugovorni organ zadržava pravo da kontrolira broj sati rada koji na terenu provede ekipa izabranog ponuđača, da bi se spriječile eventualne zloupotrebe ovog kriterija.
- Ponuđač je dužan, radi evaluacije ovog kriterija, dostaviti broj sati rada na terenu u formi pisane izjave potpisane i ovjerene od strane ponuđača, kako je dato u Aneksu 6. ove tenderske dokumentacije;
- Ponuđači su također obavezni navesti početak revizijskih radnji i rok dostavljanja finalnog izvještaja u Izjavi datoj u Aneksu 6. tenderske dokumentacije;

Na osnovu kriterija i zahtjeva iz tenderske dokumentacije 3 ponuđača su dostavila svoje ponude:

- Address d.o.o. Sarajevo sa cijenom od 10.000,00 KM bez PDV-a i rokom izvršenja od 1352 sata rada na terenu;

- Merfi d.o.o. Sarajevo sa cijenom od 10.000,00 KM bez PDV-a i rokom izvršenja od 520 sati rada na terenu;

- n.Consulting d.o.o. sa cijenom od 10.000,00 KM bez PDV-a i rokom izvršenja od 96 sati rada na terenu;

Ugovorni organ je putem elektronske pošte 18.03.2021. godine zatražio objašnjenje ponuđenih sati: „U Vašoj ponudi za obavljanje revizije finacijskog poslovanja BHRT-a za 2020. godinu naveli ste da će ponuđač na terenu provesti 1.352 sata. Molimo da nam pojasnite šta ta brojka podrazumjeva, odnosno kako ste do nje došli. Molimo da detaljan odgovor dostavite najkasnije do ponedjeljka, 22.03.2021. godine do 12.00 sati. U slučaju da do navedenog roka ne dostavite precizan odgovor, smatrat ćemo da ste odustali od svoje ponude."

Ponuđača Address d.o.o. Sarajevo je odmah isti dan uputio odgovor odnosno pojašnjenje: „U našoj ponudi na strani 27. imate popunjen i potpisan Aneks 6. Tenderske dokumentacije u kojem je jasno precizirano da ćemo na terenu provesti 1352 radna sata, a u skladu sa tačkom 9.1.2 tenderske dokumentacije navedeni broj sati je izračunat na sljedeći način. 169 dana X 8 sati = 1352 sata. Ukoliko imate još neke nejasnoće molimo vas da nam se obratite."

Ugovorni organ u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda broj: 107-33/JN od 04.05.2021. godine slobodnom procjenom navodi da ocijenjuje ponudu ponuđača Address d.o.o. Sarajevo kao „nevalidnu" iz razloga što je broj sati rada na terenu pretjerano i nerealno previsok. Žalitelj ističe da ugovorni organ niti na jednom mjestu u tenderskoj dokumentaciji nije limitirao maksimalan broj sati rada na terenu. Ponuđač Address d.o.o. Sarajevo je ponudio rok u skladu sa tenderskom dokumentacijom i Zakonskim okvirima i stoji iza ponuđenog broja sati. Postupajući na nezakonit način ugovorni organ je mogao bilo koji broj sati koji njemu ne odgovara, proglasiti „nevalidnim". Ugovorni organ je zaboravio naglasiti činjenicu da je u tenderskoj dokumentaciji ponuđačima zahtjevao aneks 6. koji je žalitelj dostavio potpisan i opečaćen, a u kojem je napisan broj sati koji će biti utrošen za obavljanje revizije: „Ponuđač je dužan, radi evaluacije ovog kriterija, dostaviti broj sati rada na terenu u formi pisane izjave potpisane i ovjerene od strane ponuđača, kako je dato u Aneksu 6. ove tenderske dokumentacije". Ugovorni organ je također zaboravio naglasiti da je također propisao da zadržava pravo da kontrolira broj sati rada koji na terenu provede ekipa izabranog ponuđača: „Ugovorni organ zadržava pravo da kontrolira broj sati rada koji na terenu provede ekipa izabranog ponuđača, da bi se spriječile eventualne zloupotrebe ovog kriterija".

Ugovorni organ u svom izjašnjenju navodi:

„Prilikom otvaranja ponuda sva tri ponuđača (Merfi, nConsulting i Address) odmah je Komisiji ugovornog organa upao u oči broj sati rada na terenu ponuđača Address (1.352 sata). Zbog toga je ugovorni organ e-mail porukom od 18.03.2021. godine (što je Žalitelj također naveo u svojoj žalbi) od ovog ponuđača zatražio pojašnjenje ponude s pitanjem šta ta brojka podrazumjeva i kako je do nje došao? U svom odgovoru istog dana ponuđač Address je naveo da će na terenu provesti 1.352 radna sata, a u skladu sa tačkom 9.1.2 tenderske dokumentacije navedeni broj sati rada na terenu je izračunat na sljedeći način: 169 dana x 8 sati = 1.352 sata. Preračunavajući, ugovorni organ je na temelju odgovora ponuđača Address, zaključio da će ekipa ovog ponuđača, koja se sastoji od dva licencirana revizora i dva asistenta revizora, na terenu, odnosno u prostorijama ugovornog organa, na poslovima revizije provesti punih 5 mjeseci i 19 dana radeći svaki dan po 8 sati, odnosno oko 8 mjeseci ako uzmemo u obzir samo radne dane, a to već zalazi u narednu, 2022. kalendarsku godinu. Uz to, ponuđač nConsulting je ugovornom organu dana 24.03.2021. godine poslao e-mail poruku, odnosno dopis pod naslovom „Zahtjev za preispitivanje ponude društva Address d.o.o. Sarajevo u dijelu ponuđenog broja sati rada na terenu..." u kojem, između ostalog, navodi da je ponuđeni broj sati rada na terenu društva Address d.o.o. Sarajevo u direktnoj koliziji sa članom 44. stav 6. Zakona o računovodstvu i reviziji u F BiH, te da je također i u suprotnosti sa tenderskom dokumentacijom u kojoj je na str. 14. u sklopu tačke 9.1.2 navedeno da se ponuđači upozoravaju da navedu realno potrebno vrijeme za obavljanje terenskog dijela revizije, odnosno realan broj sati rada na terenu. Napominjemo da je ugovorni organ već imao u vidu odredbe člana Zakona o računovodstvu i reviziji F BiH na koje se ponuđač nConsulting poziva, pa zbog toga u tenderskoj dokumentaciji i nije limitirao maksimalni broj sati rada na terenu. Istina, ugovorni organ nigdje u tenderskoj dokumentaciji nije limitirao maksimalan broj sati rada terenu, što je Žalitelj i naveo u svojoj žalbi, jer bi limitiranjem maksimalnog broja sati rada na terenu svi ponuđači naveli taj maksimalni limit, što bi, uz cijenu limitiranu Tarifom revizorskih usluga, koju je uspostavila Revizorska komora F BiH, imalo za posljedicu isti broj bodova svih ponuđača te, s obzirom da Zakon o javnim nabavkama ne poznaje načelo „Prior Tempore Potior Iure" („Raniji u vremenu, jači u pravu"), u konačnici poništenje postupka i raspisivanje novog, i tako u nedogled.

To su razlozi zbog kojih ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji nije naveo pomenuti limit, a uz to računao je da će ponuđači realno procijeniti koje im je vrijeme potrebno da izvrše reviziju.

Zbog svih navedenih činjenica, a čak zanemarujući činjenicu da Žalitelj ima ukupno 6 stalno uposlenih osoba, od kojih bi 4 osobe provele 8 mjeseci „na privremenom radu" u prostorijama ugovornog organa Radiotelevizije Bosne i Hercegovine, ugovorni organ je ocijenio da ponuda ponuđača Address d.o.o. iz Sarajeva nije validna.

Odgovor žalitelja na izjašnjenje ugovornog organa:

Ugovorni organ je u tački 6.4 tenderske dokumentacije propisao da je rok za početak revizije predviđen najranije za 10. maj 2021. godine. Žalitelj je svoj rok ponudio u skladu sa Zakonskim propisima i u skladu sa tenderskom dokumentacijom na sljedeći način: Početak obavljanja poslova revizije 10. maj shodno članu 6.4 tenderske dokumentacije;

- U maju 2021 od 10.05 imamo 16 radnih dana;
- U junu 2021 imamo 22 radna dana;

- U julu 2021 imamo 22 radna dana;
- U augustu 2021 imamo 22 radna dana;
- U septembru 2021 imamo 22 radna dana;
- U oktobru 2021 imamo 21 radni dan;
- U novembru 2021 imamo 21 radni dan;
- U decembru 2021 imamo 23 radna dana;

Ukupno 169 radnih dana x 8 sati daje 1352 radna sata u zakonskom roku koji je žalitelj ponudio.

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, odlučio kao u dispozitivu odluke.

Uvidom u predmetni spis ovaj organ je utvrdio sljedeće:

Odlukom o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 101-862/21 od 04.05.2021. godine, ugovornog organa Radio – televizija Bosne i Hercegovine u postupku javne nabavke usluga revizije finansijskog djelovanja za 2020.godinu ovaj organ je utvrdio:

1. Merfi d.o.o. Sarajevo sa ponuđenom cijenom 10.000,00 KM bez pdv-a; broj sati rada na terenu 520 i sa osvojenih 100 bodova;
2. n.Consulting d.o.o. Sarajevo sa ponuđenom cijenom 10.000 KM bez pdv-a; broj sati rada na terenu 96 i osvojenih 83,96 bodova.

Ugovorni organ je ponuđače obavijestio o donošenju odluke nakon čega je žalitelj „Address" d.o.o. Sarajevo uložio žalbu na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 101-862/21 od 04.05.2021. godine.

Žalitelj „Address" d.o.o. Sarajevo pobija navedenu odluku sljedećim: „....ugovorni organ niti na jednom mjestu u tenderskoj dokumentaciji nije limitirao maksimalan broj sati rada na terenu. Ponuđač Address d.o.o. Sarajevo je ponudio rok u skladu sa tenderskom dokumentacijom i Zakonskim okvirima i stoji iza ponuđenog broja sati. Postupajući na nezakonit način ugovorni organ je mogao bilo koji broj sati koji njemu ne odgovara, proglasiti „nevalidnim". Ugovorni organ je zaboravio naglasiti činjenicu da je u tenderskoj dokumentaciji ponuđačima zahtjevao aneks 6. koji je žalitelj dostavio potpisan i opečaćen, a u kojem je napisan broj sati koji će biti utrošen za obavljanje revizije: „Ponuđač je dužan, radi evaluacije ovog kriterija, dostaviti broj sati rada na terenu u formi pisane izjave potpisane i ovjerene od strane ponuđača, kako je dato u Aneksu 6. ove tenderske dokumentacije".

U vezi sa navedenim ugovorni organ ističe „..... ugovorni organ nigdje u tenderskoj dokumentaciji nije limitirao maksimalan broj sati rada terenu, što je Žalitelj i naveo u svojoj žalbi, jer bi limitiranjem maksimalnog broja sati rada na terenu svi ponuđači naveli taj maksimalni limit,

što bi, uz cijenu limitiranu Tarifom revizorskih usluga, koju je uspostavila Revizorska komora F BiH, imalo za posljedicu isti broj bodova svih ponuđača te, s obzirom da Zakon o javnim nabavkama ne poznaje načelo „Prior Tempore Potior Iure" („Raniji u vremenu, jači u pravu"), u konačnici poništenje postupka i raspisivanje novog, i tako u nedogled. To su razlozi zbog kojih ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji nije naveo pomenuti limit, a uz to računao je da će ponuđači realno procijeniti koje im je vrijeme potrebno da izvrše reviziju".

Razmatrajući gore navedeno ovaj organ izvršio uvid u tenedersku dokumentaciju i utvrdio sljedeće:

U tenderskoj dokumentaciji tačka 9.1.2 stoji sljedeće:

- Rad na terenu

Broj bodova prema podkriteriju „ Rad na terenu" će se dodijeliti u skladu sa sljedećim formulama

$$\frac{\text{Ponuđeno vrijeme rada na terenu}}{\text{Maksimalno ponuđeno vrijeme rada na terenu}} \times (20)$$

Napomene:

- Pod pojmom „Rad na terenu" ugovorni organ Radio – televizija BiH podrazumjeva broj radnih sati koje će ponuđač provesti u prostorijama ugovornog organa kako bi se postupak revizije finansijskog poslovanja za 2020.godinu uspješno proveo;
- Pod pojmom „Radni sati" podrazumjeva se broj sati koje će kompletna ekipa ponuđača koja će raditi reviziju, kao cjelina provesti u prostorijama ugovornog organa. Znači, npr. ako na terenu ekipa ponuđača provede 8 radnih sati, to će se računati 8 radnih sati rada na terenu za ekipu ponuđača kao cjelinu, a ne po 8 radnih sati za svakog člana ekipe.
- Ponuđači se upozoravaju da navedu realno potrebno vrijeme za obavljanje terenskog dijela revizije, odnosno realan broj sati rada na terenu.
- Ugovorni organ zadržava pravo da kontrolira broj sati rada koji na terenu provede ekipa izabranog ponuđača, da bi se spriječile eventualne zloupotrebe ovog kriterija.
- Ponuđač je dužan, radi evaluacije ovog kriterija, dostaviti broj sati rada na terenu u formi pisane izjave potpisane i ovjerene od strane ponuđača, kako je dato u Aneksu 6. ove tenderske dokumentacije;
- Ponuđači su također obavezni navesti početak revizijskih radnji i rok dostavljanja finalnog izvještaja u Izjavi datoj u Aneksu 6. tenderske dokumentacije.

Uvidom u ponudu žalitelja, a u svezi sa „Radom na terenu" ovaj organ je utvrdio da je žalitelj dostavio na strani 25 ponude ispravno popunjen Aneks 6 u kojem stoji da će ponuđač:

- Početak obavljanja revizijskih radnji je najranije 10.05.2021. godine
- Na terenu će provesti ukupno 1352. sati rada
- Finalni izvještaj će biti dostavljen ugovronom organu u roku od 5 kalendarskih radnih dana od datuma prihvatanja nacrta izvještaja.

Razmatrajući sve gore navedeno ovaj organ je utvrdio da je žalitelj postupio u skladu sa zahtjevima tenederske dokumentacije i u skladu sa Zakonskim propisima. Međutim ovom organu ostaje sporno na koji način su ponuđači trebali da odrede koje je realno vrijeme koju je ugovorni

organ zahtjevao tenderskom dokumentacijom. Naime ovaj organ ni iz jedne tačke tenderske dokumentacije nije utvrdio šta bi moglo podrazumjevati realno vrijeme odnosno realan broj sati rada na terenu. Ugovorni organ je u neprilagođenoj formi tenederske dokumentacije, a sa pravlima postupka javne nabavke, bez konkretnih uputa ili zadatih rokova izvršenja revizije doveo u dilemu koje je za ugovorni organ realno vrijeme.

Pri tome treba naglasiti da se tenderska dokumentacija ne priprema u smislu da otežava radnje postupka, da iste čini protivrječnim, nejasnim i konfuznim, već je pream čl. 53 ZJN jasno da su informacije koje su sadržane u sadržaju tenderske dokumentacije takve prirode da na nesmetan način olakšaju pripremu ponuda, a što je u konkretnom slučaju očito propušteno jer se prilikom pripreme ponuda i odvijanja radnji postupka ne treba dvojiti na što i kako određena informacija upućuje ponuđače na pripremu ponuda, već ista treba biti određena, potpuna i jasna da bi se nesmetano utvrdilo pravo u ovom slučaju vrijeme rada na terenu.

Imajući u vidu sve navedeno ovaj organ cijeni da su propusti takve prirode da je potrebno postupak poništiti u cjelosti a sve u skladu na način kako je gore i utvrđeno.

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).

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, shodno članu 103., 104. i 111. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine i članu 230. Zakona o upravnom postupku, ovaj organ riješio je žalbu, kao u dispozitivu 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

Sanela Salihović

Dostaviti:

- Address d.o.o., Sarajevo
- Radio – televizija BiH, Sarajevo
- Merfi d.o.o., Sarajevo
- a/a