BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-451-9/22
Sarajevo, 30.03.2022. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, rješavajući po žalbi broj: 182-1/2021 od 28.01.2022. godine, žalitelja: "Address" d.o.o. Sarajevo, izjavljenoj na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja broj: 02.07/1-23-AF-027 od 25.01.2022. godine, Ugovornog organa JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko Distrikt BiH, u postupku nabave: „Nabava usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja „JP Komunalno Brčko" d.o.o. za poslovnu 2020. godinu", na temelju članka 103. i 111. stavak (1) točka d) Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH" broj: 39/14), i članka 230. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), na sjednici Vijeća III, održanoj dana 30.03.2022. godine, donio je:

R J E Š E NJ E

1. **Usvaja se žalba** žalitelja: "Address" d.o.o. Sarajevo, izjavljena na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja broj: 02.07/1-23-AF-027 od 25.01.2022. godine, Ugovornog organa JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko Distrikt BiH, u postupku nabave: „Nabava usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja „JP Komunalno Brčko" d.o.o. za poslovnu 2020. godinu", te se

   Poništava postupak u cjelosti:

   - Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuditelja broj: 02.07/1-23-AF-027 od 25.01.2022. godine,
   - kao i cjelokupna tenderska dokumentacija - „Nabava usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja „JP Komunalno Brčko" d.o.o. za poslovnu 2020. godinu" i Obavijest o nabavi broj: 1179-7-2-79-3-90/21 objavljeno na portalu javnih nabava dana 25.03.2021. godine.

2. O povratu sredstavaka uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovo tijelo donijet će posebno rješenje.

O b r a z l o ž e nj e

Ugovorno tijelo- JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko Distrikt BiH, provodi postupak javne nabave usluga- konkurentski zahtjev: „Nabava usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja „JP Komunalno Brčko" d.o.o. za poslovnu 2020. godinu".

U navedenom postupku Ugovorno tijelo je donijelo Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja broj: 02.07/1-23-AF-027 od 25.01.2022. godine, protiv koje Odluke je žalitelj "Address" d.o.o. Sarajevo, izjavio žalbu broj: 182-1/2021 od 28.01.2022. godine.

Navedena žalba je u skladu sa člankom 100. stavak 5. Zakona o javnim nabavama proslijeđena ovom tijelu na nadležno postupanje.

Žalitelj u svojoj žalbi navodi sljedeće:

Žalitelj izjavljuje žalbu iz razloga što je postupanjem ugovornog organa u predmetnom postupku javne nabavke, očigledno i grubo prekršen Zakon o javnim nabavkama, odgovarajući podzakonski akti doneseni na osnovu Zakona, Zakon o upravnom postupku BiH, Pravilnik kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga kao i odredbe same tenderske dokumentacije za predmetnu nabavku. Ugovorni organ je donio predmetnu Odluku i Zapisnik na osnovu pogrešno utvrđenih činjenica, odnosno nije izvršio kvalifikaciju ponuda u skladu sa čl. 65. st. (1) Zakona koji kaže da ugovorni organ ocjenjuje ponude koji su podnijeli kvalificirani ponuditelji, primjenjujući kriterij za dodjelu ugovora utvrđen u tenderskoj dokumentaciji.

Ugovorni organ u Odluci o izboru najpovoljnijeg ponuditelja i u Zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda navodi da je kod ponuditelja- žalitelja Address d.o.o. Sarajevo sporna cijena koju je u postupku e-aukcije ponudio. Naime iznos ponude je niži od iznosa koji je utvrđen prema tarifi koja je obavezujući podzakonski akt.

Potrebno je naglasiti da se Ugovorni organ u Odluci o izboru najpovoljnijeg ponuditelja poziva na Pravilnik kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga br: 05-02-2/19 od 07.10.2019. godine, kao i na to da se cijena formira na osnovu slijedećih kriterija:

- prosječan broj zaposlenih u prethodnoj poslovnoj godini;
- vrijednost imovine u prethodnoj poslovnoj godini;
- visina prihoda u prethodnoj poslovnoj godini;

Kao i na to da se cijena uvećava za 30% u skladu sa članom 2. stav 9. pravilnika kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga javnih preduzeća u Brčko distriktu.

Ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji nije propisao da se cijena nudi u skladu sa Pravilnikom kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga niti je naveo podatke na osnovu kojih bi ponuđači mogli izračunati cijenu: prosječan broj zaposlenih u prethodnoj poslovnoj godini; vrijednost imovine u prethodnoj poslovnoj godini i visina prihoda u prethodnoj poslovnoj godini.

Ugovorni organ je bio u obavezi u tenderskoj dokumentaciji navesti Pravilnik kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga br: 05-02-2/19 od 07.10.2019. godine, za što kao primjer pozitivne prakse dajemo rješenje URŽ broj: JN2-03-07-1-1943-8/21 od 12.08.2021. godine u kojem se navodi: "Uvidom u tendersku dokumentaciju ovaj organ ističe da je nesporno da tenderskom dokumentacijom nije data uputa u smislu primjene tarife a na kojoj ugovorni organ insistira u odluci o dodjeli ugovora navodeći da

je obaveza ponuditelja da svoje cijene usklade sa tarifom. Prije svega ovaj organ naglašava da se Tenderska dokumentacija ne priprema u smislu da otežava radnje postupka, da iste učini protiviječnim, nejasnim i konfuznim, te da se nakon više ponovljenih postupaka dođe do konačnih informacija i pravnog osnova neophodnih za pokretanje i vođenje postupka, već je prema čl.53 Zakona 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 i prilikom pripreme ponuda i odvijanja radnji postupka ne treba dvojiti na što i kako određena informacija upućuje ponuđače na pripremu ponuda, da pri tome post festum informacija dovodi do konačno potrebnog sadržaja, već ista treba biti određena, potpuna i jasna da bi se nesmetano utvrdilo pravo stanje stvari.

Uz prednje, treba naglasiti da usljed naprijed iznesenih okolnosti, usljed navedenog toka postupka koji nije vođen shodno pravilima postupka, a iz spisa očito proizilaze protiviječne informacije, naročito pri tome uzevši da se na bazi post festum informacija koje nisu bile sadržane u postupku, eliminiše ponudu žalitelja, a kako ugovorni organ ocjenjuje iznesene propise relevantnim za odvijanje i ishod postupka, to ovaj organ u posljedici prednjeg, ocjenjuje evidentnim nastanak apsolutno bitnih povreda postupka i bitnu povredu, uz prednje i ostalih načela postupka, kao osnovnih postulata postupka javne nabavke/jednakog pristupa postupku, nediskriminacije, konkurentnosti/ a što utiče u konačnici, u bitnom na održivost postupka na snazi i na krajnji ishod postupka."

Iz citiranog rješenja vidljivo je da je ugovorni organ bio u obavezi da u tenderskoj dokumentaciji naznači *uputu u smislu primjene tarife, odnosno da nije mogao na bazi post festum informacija koje nisu bile sadržane u toku postupka eliminisati žalitelja i dodjeliti ugovor drugom ponuditelju.*

Nadalje žalitelj navodi da nisu tačni navodi Ugovornog organa da je minimalna naknada 9.000 KM, koja se dodatno uvećava za 30%.

Pravilnikom kojim se utvrđuje kriterij za formiranje cijena revizorskih usluga jasno je propisano: „Najniža naknada za reviziju flnansijskih izvještaja obveznika revizije pravnih lica u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Distrikt), osim pravnih lica razvrstanih u skladu s odredbama člana 4 stava 9 Zakona o računovodstvu i reviziji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BIH, broj 22/16) (u daljnjem tekstu: Zakon), Utvrđuje se na osnovu ukupnog broja bodova".

Ukupan broj bodova za pravna lica obveznike revizije određuje se primjenom sljedećih kriterija:

- prosječan broj zaposlenika u prethodnoj poslovnoj godini;
- vrijednost imovine u prethodnoj poslovnoj godini;
- visina prihoda u prethodnoj poslovnoj godini.

Broj bodova prema ukupnom godišnjem prihodu obveznika utvrđuje se na način da se svakih 20.000,00 KM prihoda vrjednuje s jednim bodom. Broj bodova prema prosječnoj vrijednosti imovine obveznika utvrđuje se na način da se svakih 200.000,00 KM imovine vrjednuje sa 10 bodova. Broj bodova prema broju zaposlenih u prethodnoj poslovnoj godini, utvrđuje se na bazi ukupnog broja bodova.

Minimalna naknada u stavu 6 Pravilnika za reviziju finansijskih Izvještaja javnih preduzeća u Distriktu uvećava se za 30%, s tim da navedeno uvećanje nije obavezno primijeniti za javna preduzeća koja su u skladu s članom 4 stavom 5 Zakona razvrstana u mala pravna lica. Minimalna naknada u stavu 6. Pravilnika iznosi 7.000 KM i ona se uvećava za 30%.

Na osnovu prezentovanog Pravilnika i podataka pronađenih na internetu žalitelj je izračunao cijenu revizorskih usluga JP Komunalno Brčko d.o.o.

Shodno stavu 6. pravilnika minimalna cijena za JP Komunalno Brčko d.o.o. iznosi 7.000 KM. Shodno stavu 9. pravilnika minimalna naknada iz tabele u stavu 6. Pravilnika (minimalna naknada iz tabele u stavu 6. iznosi 7.000 KM), za reviziju finansijskih izvještaja javnih preduzeća u Distriktu uvećava se za 30%, na osnovu čega dobijemo dodatni iznos od 2.100 KM.

Shodno stavu 7. Pravilnika za svakih novih 800 bodova cijena se uvećava za 1.000 KM. (U konkretnom slučaju cijena se uvećava za 2.000 KM jer imamo dva puta po 800 novih bodova iznad minimalnog broja bodova).

Ukupna minimalna cijena revizije finansijskih izvještaja JP Komunalno Brčko d.o.o shodno Pravilniku kojim se utvrđuje kriterij za formiranje cijena revizorskih usluga iznosi 11.100 KM. Cijena koju je žalitelj ponudio u iznosu od 11.500 KM nakon završene e-aukcije nikako nije ispod najniže cijene revizorskih usluga, ista je veća za 400 KM i ista je u skladu sa Zakonskim odredbama i pravilnikom kojim se utvrđuje kriterij za formiranje cijena revizorskih usluga.

Na kraju ne vidimo razlog propisivanja provođenja e-aukcije ukoliko je Pravilnik kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga na snazi budući da je takvim aktima propisana minimalna naknada za usluge jer nema svrhe provoditi e aukciju ukoliko je unaprijed poznata minimalna naknada.

Dakle, Ugovorni organ u predmetnom postupku nije omogućio svim ponuditeljima potpune informacije budući da u tenderskoj dokumentaciji nije propisao da se cijena nudi u skladu sa Pravilnikom kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga a što je i bio u obavezi ukoliko je isti na snazi.

Zbog svih gore iznesenih nepobitnih činjenica, žalitelj predlaže Ugovornom organu da razmotri izjavljenu žalbu, istu u cijelosti ocijeni kao osnovanu, poništi Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja i Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, te da u skladu sa članom 70. Zakona donese novu Odluku u postupku vršenja usluge eksterne revizije finansijskih izvještaja za 2020. godinu.

Ukoliko ugovorni organ ne postupi na predloženi način, žalitelj predlaže 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 svom Izjašnjenju na navode žalbe, Ugovorno tijelo ističe da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštene osobe, ali neosnovana, te navodi sljedeće:

Ugovorni organ je pripremio tendersku dokumentaciju u skladu sa članom 7. Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije, u kojem su navedene minimalne profesionalne sposobnosti ponuditelja, što smo smatrali da je potrebno kako bi se odredili zahtjevi za klasifikaciju ponuditelja. Iako nije naznačeno u tenderskoj dokumentaciji, Tarifa revizorskih usluga se podrazumijeva kao osnov za postupanje i rad revizorskih društava u Bosni i Hercegovini, pa i samom Distriktu Brčko. Svaka revizorska kuća ima dostupnu javnu informaciju o objavljenim tarifama, pa kao tako Ugovorni organ smatra da je nepotrebno obrazlagati nešto što se podrazumijeva i u skladu je sa Zakonom.

U žalbi se želi osporiti minimalna naknada od 9.000 KM, što smatramo da nije opravdano, a i Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine je svojim Rješenjem broj: JN2-01-07-1-2201-6/21 od 13.10.2021. godine potvrdio. Naime 7.000 KM nije minimalna cijena iz razloga što ugovorni organ prevazilazi broj od 1.600 bodova za koji je propisana navedena naknada. Članom 2. Pravilnika kojim se utvrđuju kriterijumi za formiranje cijena revizorskih usluga u Brčko distriktu BiH, obrazloženo je kako se formira cijena naknade, gdje se u stavu (6) utvrđuju minimalne cijene, u ovom slučaju po svim kriterijumima za broj bodova od 1.201 do 1.600 minimalna cijena iznosi 7.000 KM.

Sljedećim stavom (7) precizirano je: „Za svakih novih 800 bodova cijena se uvećava za 1.000 KM", s obzirom da je neupitno to da Ugovorni organ prevazilazi broj od 1.600 bodova (u našem slučaju ukupni brodovi iznose 3.457,35), prostom primjenom navedenog stava Pravilnika dobijamo dodanih 2.000 KM na osnovnu minimalnu cijenu, što iznosi 9.000 KM (7.000 + 2.000 KM). Tako da poslije primjene stava (9) dolazimo do iznosa od 11.700 KM (9.000 KM uvećano za 30%). Ukupna minimalna cijena revizije finansijskih izvještaja JP „Komunalno Brčko" d.o.o. Brčko distrikta BiH shodno Pravilniku kojim se utvrđuju kriterijumi za formiranje cijena revizorskih usliuga iznosi 11.700 KM. Obračun na isti način je urađen i od strane Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, Rješenjem broj JN2-01-07-1-2201-6/21 od 13.10.2021. godine.

Slijedom navedenog Ugovorni organ predlaže Uredu za razmatranje žalbi da žalbu žalitelja Address" d.o.o. Sarajevo, izjavljena na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuditelja broj: 02.07/3-00958/21 (broj akta: 02.07/1-23-AF-027) od 25.01.2022. godine, konkurentski zahtjev za dostavu ponuda za nabavku usluga eksterne revizije finansijskih izvještaja JP „Komunalno Brčko" d.o.o. za poslovnu 2020. godinu odbije u cjelosti kao neosnovanu.

Prije nego što se upustilo u meritorno rješavanje predmetne žalbe, ovo tijelo je pristupilo utvrđivanju ispunjenosti procesnih predpostavki za rješavanje žalbe sukladno članku 109. a u svezi sa članom 101. Zakona o javnim nabavama i članku 227. Zakona o upravnom postupku, te je utvrdilo da je žalba dopuštena, blagovremena i izjavljena od ovlaštene osobe.

Žalba je osnovana

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, a u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, te na bazi cjelokupne dokazne osnove i činjeničnog stanja, ovo tijelo je izvelo odgovarajući zaključak ocjenivši da je potrebno usvojiti žalbu žalitelja, sve kako je odlučeno u izreci odluke.

Žalitelj u svojoj žalbi navodi da je Ugovorni organ pogrešno postupio pozivajući se u Odluci o izboru najpovoljnijeg ponuditelja na Pravilnik kojim se utvrđuju kriteriji za formiranje cijena revizorskih usluga, navodeći da je kod žalitelja sporna cijena koju je ponudio u postupku e-aukcije jer je niža od utvrđenog minimalnog iznosa, a da pri tome u tenderskoj dokumentaciji nije propisao da se cijena nudi u skladu sa navedenim Pravilnikom niti je naveo podatke na osnovu kojih bi ponuditelji mogli izračunati cijenu. Žalitelj smatra da Ugovorni organ nije mogao na bazi post festum informacija koje nisu bile sadržane u toku postupka eliminisati žalitelja i dodjeliti ugovor drugom ponuditelju.

Uvidom u tendersku dokuemntaciju ovaj organ ističe da je nesporno da tenderskom dokumentacijom nije data uputa u smislu primjene tarife a na kojoj ugovorni organ inzistira u odluci o dodjeli ugovora navodeći da je obaveza ponuđača da svoje cijene usklade sa tarifom.

Prije svega ovaj organ naglašava da se Tenderska dokumentacija ne priprema u smislu da otežava radnje postupka, da iste učini protivrječnim, nejasnim i konfuznim, te da se nakon više ponovljenih postupaka dođe do konačnih informacija i pravnog osnova neophodnih za pokretanje i vođenje postupka, već je prema čl.53 Zakona 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 i prilikom pripreme ponuda i odvijanja radnji postupka ne treba dvojiti na što i kako određena informacija upućuje ponuđače na pripremu ponuda, da pri tome post festum informacija dovodi do konačno potrebnog sadržaja, već ista treba biti određena, potpuna i jasna da bi se nesmetano utvrdilo pravo stanje stvari.

U konkretnom slučaju ugovorni organ ne sporie da nije zahtijevao u tenderskom dokumentu da se cijene kreiraju u skladu sa tarifom revizorskih usluga, ali da su ponuđači bili u obavezi postupiti po istoj. Ovakvo obrazloženje nije prihvatljivo za ovaj organ iz razloga što kako navene odredbe propisuju tenderska dokumentacija mora sadržavati jasne informacije te ništa se ne može podrazumjevati, pa shodno tome obzirom da je kod revizorskih usluga jasno utvrđena tarifa ugovorni organ je bio u obavezi u skladu sa tim i uskladiti tendersku dokumentaciju.

Uz prednje, treba naglasiti da usljed naprijed iznesenih okolnosti, usljed navedenog toka postupka koji nije vođen shodno pravilima postupka, a iz spisa očito proizilaze protivrječne informacije, naročito pri tome uzevši da se na bazi post festum informacija koje nisu bile sadržane u postupku, eliminiše ponudu žalitelja, a kako ugovorni organ ocjenjuje iznesene propise relevantnim za odvijanje i ishod postupka, to ovaj organ u posljedici prednjeg, ocjenjuje evidentnim nastanak apsolutno bitnih povreda postupka i

bitnu povredu, uz prednje i ostalih načela postupka, kao osnovnih postulata postupka javne nabavke/jednakog pristupa postupku, nediskriminacije, konkurentnosti/ a što utiče u konačnici, u bitnom na održivost postupka na snazi i na krajnji ishod postupka.

Shodno iznesenom, valjalo je postupiti prema ovlastima iz člana 103 Zakona, te u navedenom smislu izreći posljedicu kao u dispozitivu odluke.

Na temelju svega naprijed navedenog, sukladno članku 103. i članku 111. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, a u svezi sa člankom 230. Zakona o upravnom postupku, odlučeno je kao u izreci ovog Rješenja.

Naputak o pravnom lijeku:

Ovo rješenje je konačan upravni akt. Protiv ovog zaključka 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.

PREDSJEDATELJ VIJEĆA

Adin Kondžić, dipl pravnik

Dostaviti:

- Address d.o.o. Sarajevo
- Grant Thomton d.o.o. Banja Luka
- JP „Komunalno Brčko“ d.o.o. Brčko Distrikt BiH
- evidencija
- a/a