BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI
FILIJALA/ PODRUŽNICA BANJA LUKA

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
ФИЛИЈАЛА БАЊА ЛУКА

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY
BRANCH OFFICE BANJA LUKA

Broj: JN2-02-07-1-836-7/22
Banja Luka, 21.4.2022.godine

21-04-2022

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka, rješavajući u postupku pravne zaštite pokrenutom po uloženoj žalbi ponuđača „FLUKS" d.o.o. Užice, Republika Srbija, broj 11/2022 od 28.3.2022.godine, zastupan po direktorici tog društva Svetlani Pavičević, ul. Sarića Osoje bb, izjavljene na Odluku o dodjeli ugovora broj: 13793-8/21 od 22.3.2022.godine, ugovornog organa Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske, ZP „Elektro-Bijeljina" a.d. Bijelina, u predmetu javne nabavke usluga popravka i remonta energetskih transformatora za potrebe terenskih jedinica, putem konkurentskog zahtjeva, na osnovu čl. 104. i 111. stav (1) tačka c) Zakona o javnim nabavkama („Službeni glasnik BiH", broj 39/14), čl. 193. st. (1) i (2) i 228. stav (1) Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br.:29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16), na sjednici vijeća održanoj dana 21.4.2022. godine, donio je sljedeće:

R J E Š E N J E

1. Žalba ponuđača „FLUKS" d.o.o. Užice, izjavljena na Odluku o dodjeli ugovora broj: 13793-8/21 od 22.3.2022.godine, ugovornog organa Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske, ZP „Elektro-Bijeljina" a.d. Bijelina, u predmetu javne nabavke usluga popravka i remonta energetskih transformatora za potrebe terenskih jedinica, odbija se kao neosnovana.

2. Odbija se zahtjev za naknadu troškova žalbenog postupka.

O b r a z l o ž e n j e

Mješoviti holding „Elektroprivreda Republike Srpske, ZP „Elektro-Bijeljina" a.d. Bijelina, (u daljnjem tekstu: ugovorni organ) je u provedenom postupku javne nabavke usluga popravka i remonta energetskih transformatora za potrebe terenskih jedinica, putem konkurentskog zahtjeva za koje je objavljeno Obavještenje o nabavci broj 1245-7-2-26-3-22/22 dana 3.3.2022.godine, donio Odluku o dodjeli ugovora broj: 13793-8/21 dana 22.3.2022.godine i ugovor o nabavci predmetnih usluga dodijelio ponuđaču „Elektroinvest" d.o.o. Istočno Sarajevo.

Protiv Odluku o dodjeli ugovora broj: 13793-8/21 dana 22.3.2022.godine, dana 28.3.2022.godine žalbu je izjavio ponuđač „FLUKS“ d.o.o. Užice, Republika Srbija, broj 11/2022, zastupan po direktorici tog društva Svetlani Pavičević, (u daljnjem tekstu: žalitelj) zbog pogrešne primjene Zakona o javnim nabavkama. Žalba je kod ovog organa zaprimljena dana 1.4.2022.godine.

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka konstatira da je zaključkom br. JN2-02-07-1-836-2/22 i JN2-02-07-1-836-3/22 dana 1.4.2022.godine naloženo žalitelju da uredi i upotpuni žalbu tako što će izvršiti uplatu naknade za pokretanje žalbenog postupka na osnovu procijenjene vrjednosti predmetne nabavke, odnosno administrativne takse, a sve u skladu s odredbom čl. 108. i 117. Zakona o javnim nabavkama i Zakona o administrativnim taksama. Žalitelj je u ostavljenom roku, dana 11.4.2022.godine dostavio dokaz o učinjenom, zatim se konstatira da je aktom broj: JN2-2-07-1-836-4/22 dana 1.4.2022.godine odabrani ponuđač obavješten o pokrenutom postupku pravne zaštite u konkretnoj stvari u skladu sa članom 94. stav (2) Zakona o javnim nabavkama.

Žalitelj u žalbi iznosi sljedeće navode:

U postupku javne nabavke br: 13793-2/21 od 03.03.2022. godine, čiji je predmet usluga popravke i remonta energetskih transformatora za potrebe terenskih jedinica ZEDP „Elektro-Bijeljina“ a.d, Bijeljina, za koje je Obaveštenje o javnoj nabavci broj: 1245- 7-2-26-3-22/22 objavljeno dana 03.03.2022, doneta je Odluka o dodjeli ugovora br: 13793-8/21 dana 22.03.2022. godine. Po dostavljanju Obavještenja o rezultatu postupka javne nabavke i Odluke o dodjeli ugovora elektronskim putem dana 23.03.2022. godine kandidatu žalitelju, Nakon toga, žalitelj se obratio elektronskim putem ugovornom organu za uvid u ponude ostalih kandidata predmetnog postupka javne nabavke, a isto mu je omogućeno dana 28.03.2022, gdje je na osnovu izvršenog uvida u ponudu najpovoljnijeg ponuđača „Elektroinvest“ d.o.o. Istočna Ilidža, žalitelj ustanovio da izabrani ponuđač nije numerisao sve strane ponude.
Kako je tačkom 4, podtačkom 4.2, stavom 3 tenderske dokumentacije definisano da: *„Sve strane ponude (nelistovi) moraju biti numerisane na način da je vidljiv redni broj stranice ili lista, u skladu sa članom 8. stav (6) i (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude"*, zaključujemo da isto nije ispoštovano od strane izabranog ponuđača. Kako je naprijed navedeni propust u numerisanju strana ponude u suprotnosti i sa zakonom definisanim sadržajem ponude člana 58. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 39/14), stav (2) na osnovu kojeg je propisano da *"Ponuda mora biti čvrsto uvezana i sve strane ponude numerisane (izuzev dokaza o garanciji iz stava (1) tačke b) ovog člana, te štampane literature, brošura, kataloga i sl.)."*, tražimo da se ponuda izabranog ponuđača „Elektroinvest" d.o.o. Istočna Ilidža, proglasi neprihvatljivom.

Aktom broj: 13793-16/21 dana 31.3.2022.godine, ugovorni organ je u skladu sa odredbom člana 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama dostavio Uredu za razmaranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijali Banja Luka izjašnjenje o navodima žalbe i dokumentaciju u vezi sa predmetnim postupkom javne nabavke, uz konstataciju da je predmetna žalba blagovremena, dopuštena, te izjavljena od strane ovlaštenog lica, zatim da je neosnovana te u svom izjašnjenju navodi sljedeće:

Prema odredbama iz člana 53. stav (1) Zakona o javnim nabavkama, ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji daje potpune informacije o uslovima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koji su kandidatima/ponuđačima dovolzni za pripremu zahtjeva za učešće, odnosno ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi. Ovo navodimo iz razloga što je u tački 4. podtačka 4.2. tenderske dokumentacije navedeno, citiramo: *„Sve strane ponude (ne listovi) moraju biti numerisane na način da je vidljiv redni broj stranice ili lista, u skladu sa članom 8. stav (6) i (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude"*. Naime, zahtjev postavljen od strane ugovornog organa je kontradiktoran jer propisuje da „Sve strane ponude (ne listovi) moraju biti numerisane" i, istovremeno, „da je vidljiv redni broj stranico ili lista". Dakle, pravilnim tumačenjem postavljenog zahtjeva iz tenderske dokumentacije, izvodi se jedini mogući zaključak da je ugovorni organ imao u vidu kako strane, tako listove ponude, jer, u protivnom, ne bi ni navodio da je vidljiv redni broj stranice ili lista. Konačno, zbog pomenute kontradiktornosti, ponuđači su imali na raspolaganju dvije mogućnosti: ili da ugovornom organu postave pitanje u vezi sa prednjim, kako bi se razriješila dilema, ili, pak, da izjave žalbu na samu tendersku dokumentaciju, a koje mogućnosti žalitelj, u zakonom prodviđenom roku, nije iskoristio čime je izgubio pravo da u naknadnom roku, odnosno nakon donošenja Odluke o dodjeli ugovora, iskoristi mogućnost izjavljivanja žalbe na tendersku dokumentaciju po navedenom osnovu. Ali, ono što je mnogo značajnije i od fundamentalnog značaja za razrješenje konkretnog pitanja i izjašnjenja na žalbeni navod, jeste sljedeće:

- član 58. stav (2) Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje, citiramo: *„Ponuda mora biti čvrsto uvezana i sve strane ponude numerisane (izuzev dokaza o garanciji iz stava (1) tačke b) ovog člana, te štampane literature, brošura, kataloga i sl.)."*

Dilema koja je u praksi izazvala sporove jeste činjenica da li se smatra validnim numerisanje svih stranica ili samo listova ponude. Ova dilema je otklonjena članom 8. stav (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude, kojim je definisano da ponuda neće biti odbačena ako su samo listovi ponude numerisani, uz obezbjeđen kontinuitet numerisanja. Dakle, članom 8. stav (7) Uputstva decidno je navedeno da ponuda ne može biti odbačena ukoliko su numerisani samo listovi ponude, ukoliko je obezbjeđen kontinuitet numerisanja, odnosno ovakvo postupanje će se smatrati manjim odstupanjem koje ne mijenja niti se bitno udaljava od karakteristika, uslova i drugih zahtjeva utvrđenih u obavještenju o nabavci i tenderskoj dokumentaciji *(stav Agencije za javne nabavke, Pitanja i odgovori - „Ponuda u postupku javne nabavke, dr.sc. Tarik Rahić, Fuad Kozadra, dipl. Ess, 2017).*

U konkretnom slučaju, izabrani ponuđač „Elektroinvest" d.o.o. Istočna Ilidža je postupio na način da je numerisao sve listove svoje ponude od 1/46 do 46/46, da je na taj način obezbjeđen kontinuitet numerisanja i, konačno, da je izabrani ponuđač u svemu postupio prema odredbama podzakonskog akta koji reguliše pitanje numerisanja. Prednjem ćemo dodati i to da je postupak javne nabavke, prema zakonskoj definiciji, strogo formalni postupak, ali da, prema rješenjima donijetim od strane Ureda za razmatranje žalbi, te presudama donijetim od strane Suda BiH u oblasti javnih nabavki (broj: S1 3 U 030701 18 U od 23.04.2020. godine), forma ne smije i ne može biti sama sebi cilj, da je prilikom evaluacije ponuda neophodno utvrditi i razlikovati suštinske greške ili propuste od onih koji ne utiču bitno na „kvalitet", odnosno validnost ponuda, a time i na odvijanje samog postupka javne nabavke. Pored navedenog, član 68. Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje razloge za odbacivanje zahtjeva za učešće ili ponude. U stavu (4) istog člana je propisano da je ugovorni organ dužan odbaciti ponudu, između ostalog, i kada ponuda nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije. U više presuda Suda BiH i rješenja Ureda za razmatranje žalbi ovaj član Zakona se tumači u uskoj povezanosti sa članom 3. Zakona o javnim nabavkama u kojem je propisano, citiramo: *„Ugovorni organ je dužan da postupa transparentno, da se u postupku javne nabavke prema ponuđačima ponaša jednako i nediksriminirajuće, na način da obezbijedi pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korišćonja javnih srodstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom.11 U vezi sa navedenim, ne bi bilo opravdano tvrditi da je numerisanje listova, a ne stranica ponude, nešto što onemogućava najefikasnije korišćenje javnih sredstava, kao i da se time „narušava"* predmet nabavke i ostvarenje svrhe provođenja postupka javne nabavke sa pomenutog aspekta.
Iz navedenih razloga, ugovorni organ stoji na stanovištu da je žalbeni navod iz žalbe ponuđača „FLUKS" d.o.o. Užice neosnovan u cjelosti, te da je ponuda izabranog ponuđača u svemu prihvatljiva ponuda.
Uzimajući u obzir sve navedene argumente, ugovorni organ predlaže Uredu za razmatranje žalbi Bosne i Herceovine - Filijala Banja Luka da donese rješenje kojim će odbiti žalbu ponuđača „FLUKS" d.o.o. Užice kao neosnovanu i, na taj način, omogućiti ugovornom organu da okonča predmetni postupakjavne nabavke.

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje u ovoj glavnoj stvari pristupio je provjeri formalnih pretpostavki za ulaganje žalbe koje moraju biti ispunjene na strani žalitelja, a kako bi se uopće moglo pristupiti njenom rješavanju. Kako je prethodno utvrdio dopuštenost i blagovremenost izjavljene žalbe, kao i činjenicu da je žalba izjavljena od strane ovlaštene osobe u smislu odredbe člana 109. Zakona o javnim nabavkama, te postojanje pretpostavki propisanih odredbom člana 105. istog Zakona, odnosno odredbom člana 227. Zakona o upravnom postupku, nastavljen je postupak pravne zaštite.

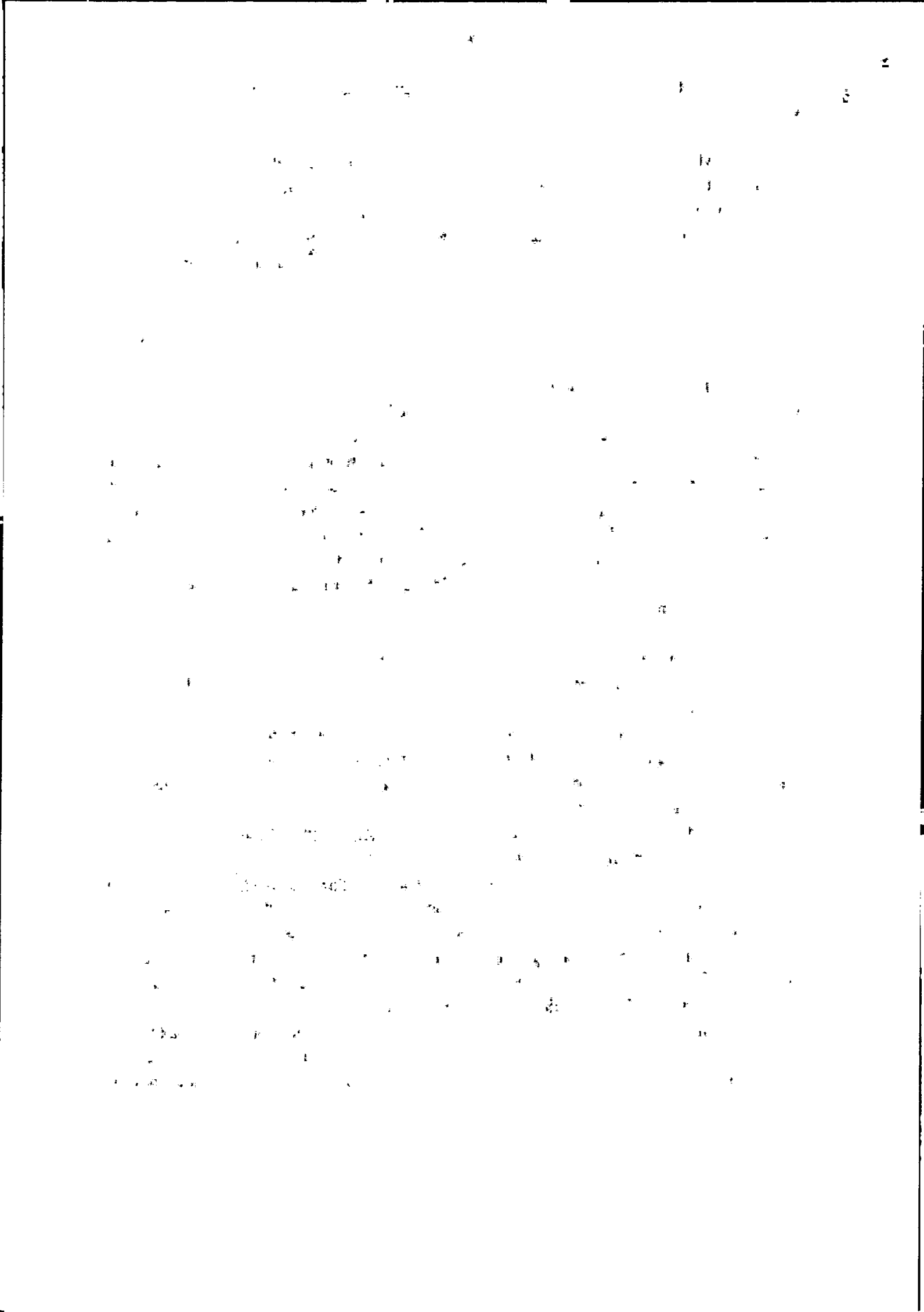
Postupajući u granicama zahtjeva iz žalbe, a pazeći po službenoj dužnosti na postojanje povreda koje su opisane u odredbi člana 103. Zakona o javnim nabavkama, uvidom u spis predmeta i dostavljenu dokumentaciju te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka je ispitao pravilnost i zakonitost osporene Odluke

o dodjeli ugovora broj: 13793-8/21 od 22.3.2022.godine, u granicama ovlaštenja člana 104. Zakona o javnim nabavkama, pa je odlučio kao u dispozitivu ovog rješenja iz sljedećih razloga:

Na osnovu stanja iz spisa konkretnog predmeta porizilazi da je žalitelju sporno način kako je odabrani ponuđač numerisao sadržaj ponude, što je za žalitelja sporno pa iz tih razloga takva radnja predstavlja povredu definiranih uslova iz tačke 4.2. tenderske dokumentacije ugovornog organa, odnosno propust u numerisanju strana ponude je prema tvrdnji žalitelja u suprotnosti i sa zakonom definisanim sadržajem ponude iz člana 58. stav (2) Zakona o javnim nabavkama radi čega predlaže da se ista proglasi neprihvatljivom.

Ocjenjujući ovaj žalbeni navod vijeće je izvršilo uvid u sadržaj tačke 4.2. tenderske dokumentacije kojom je definirano da sve strane ponude (ne listovi) moraju biti nemurisane na način da je vidljiv *redni broj stranice ili lista*, u skladu sa članom 8. st. (6) i (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude, između ostalog. Nadalje, odredbom člana 8. st. (6) i (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude propisano je da se stranice ponude označavaju brojem na način da je vidljiv redni broj stranice, zatim da kada je ponuda izrađena od više dijelova, stranice se označavaju na način da svaki slijedeći dio započinje rednim brojem kojim se nastavlja redni broj stranice kojim završava prethodni dio, između ostalog, kao i to da izuzetno da ponuda neće biti odbačena ukoliko su listovi ponude numerisani na način da je obezbjeđen kontinuitet numerisanja, te će se smatrati manjim odstupanjem koje ne mijenja, niti se bitno udaljava od karakteristika, uslova i drugih zahtjeva utvrđenih u obavještenju o nabavci i tenderskoj dokumentaciji.

Uvidom u ponudu odabranog ponuđača utvrđeno je da je ista urađena na način da čini cjelinu i da je čvrsto uvezana. Iz sadržaja navedene ponude proizilazi da je svaki list ponude označen brojem i da je vidljiv svaki redni broj lista, počev od broja 1 do 46. Slijedom navedenog, također proizilazi da žalitelj osnovano ukazuje da je u ponudi odabranog ponuđača učinjen propust iz razloga što ponuda nije numerisana na način definiran tačkom 4.2. tenderske dokumentacije ugovornog organa, što nije sporno. Međutim, citiranom odredbom člana 8. stav (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude propisano je da ponuda neće biti odbačena ukoliko su listovi ponude numerisani na način da je obezbjeđen kontinuitet numerisanja, *te će se smatrati manjim odstupanjem koje ne mijenja, niti se bitno udaljava od karakteristika, uslova i drugih zahtjeva utvrđenih u obavještenju o nabavci i tenderskoj dokumentaciji.* Prema tome, iako ponuda odabranog ponuđača nije numerisana na način da se na svakoj stranici ponude nalazi oznaka rednog broja, već je na takav način označen svaki list ponude na osnovu kojih nedvosmisleno proizilazi da postoji kontinuitet numerisanja, navedeno se ima smatrati manjim odstupanjem koje ne mijenja, niti se bitno udaljava od karakteristika, uslova i drugih zahtjeva definiranih u tenderskoj dokumentaciji, radi čega se ovaj žalbeni navod odbija kao neosnovan. U ovom konkretnom slučaju zakonodavac je propisao izuzetak da ponuda neće biti odbačena ukoliko su ispunjeni svi uslovi iz člana 8. stav (7) navdenog Uputstva, što nije sporno, vijeće prihvata izjašenjenje ugovornog organa za koje smatra da je pravilno i zakonito, u odnosu na žalbeni navod.



Ovo vijeće naglašava da je postupak javne nabavke strogo formalan postupak, ali ponudu što se tiče forme neprihvatljivom čini ako je propušteno da se dostavi određeni akt ili dokaz traženim tenderskom dokumentacijom. Radi toga je odredbom člana 44. do 51. Zakona o javnim nabavkama propisan postupak provjere kvalifikacije dobavljača, ograničenje za učešće u postupku javne nabavke, tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača te ostale kriterije ocjene ponude, dok su odredbom člana 68. stav (4) istog Zakona propisani razlozi kada je ugovorni organ dužan odbaciti ponudu ako ponuda nije potpuna i ne ispunjava zahtjeve iz tenderske dokumentacije. Kako se u ovoj pravnoj stvari radi o izuzetku, koji je propisan citirano odredbom člana 8. stav (7) Uputstva za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponude, kada ponuda iako sadrži određene manje nedostatke samo radi toga neće biti odbačena iz svih naprijed navedenih razloga, odlučeno je kao u tački 1. dispozitiva ovog rješenja.

Slijedom iznijetih razloga, po ocjeni ovog vijeća osporena odluka zasnovana je na pravilnoj primjeni Zakona o javnim nabavkama i podzakonskih akata, u relevantnom dijelu, pravilnom i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju, gdje zakonitost osporene odluke nije dovedena u pitanje navodima iz žalbe radi čega je valjalo žalbu žalitelja odbiti u cjelosti kao neosnovanu.

Kako je žalba odbijena u ovoj konkrentoj stvari ne postoji ni obaveza naknade potraživanih troškova postupka u skladu s članom 105. Zakona o upravnom postupku, radi čega nije ni osnovan zahtjev žalitelja na osnovu kojeg potražuje troškove uplaćenih sredstava za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM, u smislu člana 108. stav (6) Zakona o javnim nabavkama.

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza te primjenom materijalnog prava, shodno članu 104. i 111. Zakona o javnim nabavkama kao i člana 228. stav (1) Zakona o upravnom postupku, odlučeno je 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

Tomislav Čuzić

Dostavljeno:
1.Žalitelju
2.Ugovornom organu
3.Odabranom ponuđaču
4.U spis predmeta

