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

28-04-2022

Broj: JN2-02-07-1-884-7/22
Banja Luka, 28.4.2022.godine

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka rješavajući u postupku pravne zaštite pokrenutom po uloženoj žalbi potencijalnog ponuđača „IN TURS" d.o.o. broj: 20/2022 od 31.3.2022.godine, Kralja Petra I Oslobodioca 6A Rudo, izjavljene na Tendersku dokumentaciju za nabavku besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo - bez naplate karata broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, ugovornog organa Općina Rudo, na osnovu čl. 93. stav (7), 104. i 111. stav (1) tačka d) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH" broj 39/14), na sjednici vijeća održanoj dana 28.4.2022.godine, donio je sljedeće:

R J E Š E N J E

1. Žalba ponuđača „IN TURS" d.o.o. izjavljena na Tendersku dokumentaciju za nabavku besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo - bez naplate karata, broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, ugovornog organa Općina Rudo, se usvaja, te poništava se postupak u cijelosti kao i:
-Tenderska dokumentacija za nabavku besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo-bez naplate karata, broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, zajedno sa Obavještenjem o nabavci, broj: 245-1-2-14-3-4/22 od 23.3.2022.godine.

2. Usvaja se zahtjev za povrat uplaćenih sredstava na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM, o kojem će se odlučiti na osnovu posebnog rješenja od strane ovog organa.

O b r a z l o ž e n j e

Na osnovu Odluke o pokretanju postupka javne nabavke broj: 02-404-20/22 od dana 22.3.2022.godine, načelnik Općine Rudo (u daljnjem tekstu: ugovorni organ) pokrenuo je postupak za javnu nabavku besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo - bez naplate karata, a na portalu javnih nabavki objavljeno je Obavještenje o nabavci broj: 245-1-2-14-3-4/22 dana 23.3.2022.godine za predmetnu nabavku.

Potencijalni ponuđač „IN TURS“ d.o.o. (u daljnjem tekstu: žalitelj) je nakon preuzimanja tenderske dokumentacije izjavio žalbu broj: 20/2022 dana 31.3.2022.godine na sadržaj tenderske dokumentacije. Predmetna žalba je kod Ureda za razmatranje žalbi, filijala Banja Luka zaprimljena dana 7.4.2022.godine.

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka je zaključkom br: JN2-02-07-1-884-2/22 i JN2-02-07-1-884-3/22 dana 7.4.2022.godine žalitelju naložio da uredi i upotpuni žalbu tako što će izvršiti uplatu naknade za pokretanje žalbenog postupka u skladu s procijenjenom vrijednošću predmetne javne nabavke kao i administrativnu taksu, te o učinjenom obavijesti ovaj organ. Dana 13.4.2022.godine žalitelj je postupio u skladu s traženim te o učinjenom, s dokazima u prilogu, obavijestio ovaj organ dana 15.4.2022.godine.

Žalitelj osporava sadržaj Tenderske dokumentacije ugovornog organa broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, zbog pogrešne primjene Zakona o javnim nabavkama, te u žalbi ističe sljedeće žalbene navode:

„Tačkom 3.2.1. tenderske dokumentacije propisani su posebni uslovi da ponuđač mora imati registrovanu liniju u skladu sa predmetom nabavke iz tačke 2.1. tenderske dokumentacije, a kao dokaz o tome potrebno je dostaviti original ili ovjerenu kopiju rješenja o registrovanim linijama. Tačkom 2.1. tenderske dokumentacije definirano je da je predmet nabavke usluga besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo-bez naplate karata na relaciji Milanovići – Rudo u vremenskom terminu dolaska u Rudo od 6,30 do 7,00 sati i povratak iz Rudog u vremenskom terminu od 15,99 do 15,30 sati, pet puta sedmično, odnosno svaki radni dan. Žalitelj ističe da je poseban uslov propisan tačkom 3.2.1. tenderske dokumentacije diskriminatoran iz kog razloga smatra da ugovorni organ prilikom pripremanja tenderske dokumentacije nije poštovao principe jednakog tretmana i nediskriminacije ponuđača, pri čemu je direktno prekršio odredbe člana 53. stav (5) Zakona o javni nabavkama, a sve sa željom da favorizuje prijevoznike za koga unaprijed zna da ima registrovanu liniju. Žalitelj smatra da je ugovorni organ propustio da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju koja je zagarantirana Zakonom o javnim nabavkama. Žalitelj predlaže da se poseban uslov poništi i tenderska dokumentacija izmjeni i uskladi sa Zakonom o javnim nabavkama, te osigura aktivna konkurencija i definiraju nediskriminatorni uslovi za sve ponuđače bez favoriziranja bilo koga.

Žalitelj ističe još i navode u vezi s postojanjem sukoba interesa vezano za donošenje Odluke o subvencioniranju prijevoza broj: 1-022-26/21 od strane Skupštine općine Rudo, određene sporove između njega i ugovornog organa, te postupanje inspekcijskih organa kod ugovornog organa u predmetu usklađivanja i registracije redova vožnje autobusnih linija za period 2021/2022, vezano za odredbe članova 19., 25. i 29. Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju („Službeni glasnik RS“ broj 47/17) i članova 4.,13. i 27. Pravilnika o načinu i kriteriju i postupku usklađivanja i registracije redova vožnje autobusnih linija općine Rudo („Službeni glasnik općine Rudo“ broj 21/18).

Ugovorni organ je u skladu s članom 100. stav (5) Zakona o javnim nabavkama, aktom broj: 02-404-20/22 dana 4.4.2022.godine, dostavio Uredu za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka, svoje izjašnjenje o navodima žalbe i dokumentaciju u vezi s predmetnim postupkom javne nabavke. Ugovorni organ smatra da je, u odnosu na žalbene navode, žalba neosnovana i u svom izjašnjenju navodi sljedeće:

Kako je predmet javne nabvke prijevoz nedređenog broja lica to se u skladu sa članom 18. Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju RS („Službeni glasnik RS" broj 47/17) ovaj prijevoz ne može organizirati kao vanlinijski već kao linijski, da odredbe čl.47. i 48. istog Zakona kod vanlinijskog saobraćaja predviđaju tačan, propisno popunjen, zaključen i ovjeren putni list sa spiskom putnika odnosno unaprijed poznatom grupom putnika, dok se linijskim javnim prijevozom može voziti neodređeni broj putnika, bez navedenog spiska, što je u konkretnoj nabavci slučaj. Uzimajući u obzir da je predmet nabavke linijski prijevoz, to je Općina Rudo, kao ugovorni organ, bila u obavezi navesti u tenderskoj dokumentaciji obavezu posjedovanja registrovane linije i dokaz o njenom postojanju.

Ugovorni organ, nadalje, opisuje postupak registracije linija, navodeći propise koji su mjerodavni u tom postupku, navodeći da su navodi žalitelja u pogledu registracije linija u 2021.godini bez značaja za predmetnu javnu nabavku, ne osporavajući da je u postupku registracije i usklađivanja linija početkom 2021.godine, po nalogu saobraćajnog inspektora i po presudi Okružnog suda u upravnom sporu, poništeno rješenja o registraciji i sproveden je ponovni postupak registracije i usklađivanja, da je ponovni postupak bio također predmet kontrole od strane inspekcijskih organa na kojeg nije bilo primjedbi, niti od strane žalitelja u postupku usklađivanja, te da ugovorni organ nije postupao suprotno odredbi člana 53. stav (5) Zakona o javnim nabavkama. U konkretnom slučaju nisu definirani precizno i fiksno termini polazaka i povratka već je dat raspon od 30 minuta, tako da svi prijevoznici koji imaju registrirane linije u datom vremenskom periodu mogu učestvovati u ovom postupku javne nabvke. Navodi žalitelja vezano za sukob interesa, koji eventulano postoji kod određenog odbornika (koji je registrirani prijevoznik i potencijalna konkurencija žalitelju) su prema tvrdnji ugovornog organa nebitni za prigovor na tendersku dokumentaciju iz razloga što se u ovoj fazi postupka ne zna ko će sve podnijeti ponudu, pa eventualni sukob interesa može biti predmet u daljim fazama postupka javne nabvke, uz prijedlog da se žalba odbije.

Dana 13.4.2022.godine žalitelj je dostavio prigovor na izjašnjenje ugovornog organa, broj: 32/2022, na osnovu kojeg ističe da tvrdnje ugovornog organa da se u predmetnom slučaju radi o linijskom prijevozu su u suprotnosti sa relevantnim odredbama Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju i Zakona o javnim nabavkama. U konketnom slučaju se ne radi o linijskom prijevozu putnika već o ugovorenom vanlinijskom prijevozu, a u prilog tome govori odgovor na pitanje zašto Općina Rudo subvencionira baš ovu vrstu prijevoza, odnosno zašto to ne čini sa drugim redovnim linijama, gdje žalitelj smatra da je odgovor na ovo pitanje sadržan u tome što se na toj relaciji vrši prijevoz ciljane grupe ljudi – radnika općinske uprave Rudo. Radi toga žalitelj i prigovara ugovornom organu i smatra da ugovorni organ subvencionira ovaj prijevoz na relaciji Milanovići – Rudo samo iz razloga što se ovim prijevozom vrši prijevoz radnika općinske uprave, a u samom izjašnjenju na žalbu, na drugoj stranici, ugovorni organ

potvrđuje da je riječ o prijevozu radnika prije početka radnog vremena i povratak nakon završetka radnog vremena, bez naplate karti: Žalitelj, u prilog navedenoj tvrdnji, citira odredbu člana 49. stav (4) Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju RS na osnovu koje smatra da je očigledno da se u konkretnom slučaju radi o prijevozu radnika na osnovu ugovorenog vanlinijskog prijevoza. Također, u prilog tome navodi i odredbu člana 23. istog Zakona kojim je propisano da lice koje se prevozi u autobusu javnog linijskog prijevoza dužno je da posjeduje voznu kartu, između ostalog, što u odnosu na konkretnu nabavku implicira da će se prijevoz obavljati bez izdavanja voznih karti, a iz samog naziva konkretne javne nabavke vidi se da je u pitanju prijevoz bez naplate karata.

Prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, filijala Banja Luka je pristupio provjeri formalnih pretpostavki za ulaganje žalbe koje moraju biti ispunjene na strani žalitelja, kako bi se uopće moglo pristupiti njenom rješavanju, a odnose se na dopuštenost i blagovremenost žalbe kao i činjenicu da li je žalba izjavljena od strane ovlaštene osobe u smislu odredbe člana 109. Zakona o javnim nabavkama, kao i na pretpostavke propisane čl. 105. i 108. stav (3) istog Zakona.

U postupku pravne zaštite, postupajući u granicama zahtjeva iz žalbe, a pazeći po službenoj dužnosti na postojanje povreda koje su opisane u članu 103. Zakona o javnim nabavkama, nakon što je utvrđeno postojanje pravnih pretpostavki, te neophodnih uslova da se može odlučiti o glavnoj stvari na osnovu stanja iz spisa ovog predmeta, uvidom u dostavljenu dokumentaciju te analizom svakog dokaza pojedinačno i u njihovoj međusobnoj vezi, u odnosu na žalbene navode i propisani zakonski postupak, utvrđeno je da je žalbu žalitelja potrebno odbiti iz sljedećih razloga:

Žalitelj je postavio žalbeni zahtjev na način da ističe da je ugovorni organ postupao nezakonito iz razloga što je tačkom 3.2.1. tenderske dokumentacije propisan poseban uslovi da ponuđač mora imati registrovanu liniju u skladu sa predmetom nabavke iz tačke 2.1. tenderske dokumentacije, a kao dokaz o tome potrebno je dostaviti original ili ovjerenu kopiju rješenja o registrovanim linijama, za kojeg žalitelj tvrdi da je diskriminatoran iz kog razloga smatra da ugovorni organ prilikom pripremanja tenderske dokumentacije nije poštovao principe jednakog tretmana i nediskriminacije ponuđača, pri čemu je direktno prekršio odredbe člana 53. stav (5) Zakona o javni nabavkama, te da je ugovorni organ propustio da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju koja je zagarantirana Zakonom o javnim nabavkama.

Ocjenjujući osnovanost ovog žalbenog navoda izvršen je uvid u sadržaj tačke 2.1. Tenderske dokumentacije broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, kojom je definiran predmet ovog postupka javne nabavke, na osnovu čega proizilazi da je to pružanje usluga besplatnog prijevoza građana na području Općine Rudo-bez naplate karata na relaciji Milanovići – Rudo u vremenskom terminu dolaska u Rudo od 6,30 do 7,00 sati i povratak iz Rudog u vremenskom terminu od 15,00 do 15,30 sati, pet puta sedmično, odnosno svaki radni dan. Nadalje, uvidom u tačku 3.2.1. utvrđeno je da je ugovorni organ zahtijevao od ponuđača da dokažu da imaju registriranu liniju u skladu sa predmetnom nabavke, a kao dokaz zahtijeva se original ili ovjerena kopija rješenja o registrovanim linijama.

Iz sadržaja žalbenog zahtjeva kao i prigovora na izjašnjenje ugovornog organa ovo vijeće nalazi da je žalitelj dokazao u ovom postupku pravne zaštite povredu primjene materijalnog prava, koje su istaknute u žalbi u smislu odredbe člana 102. stav (3) Zakona o javnim nabavkama, radi čega se ovaj žalbeni navod usvaja kao osnovan. Suprotno žalbenom zahtjevu, vijeće ne prihvata izjašnjenje ugovornog organa u dijelu koji se odnosi na obrazloženje u vezi postavljenog posebnog uslova iz tačke 3.2.1. Tenderske dokumentacije, za koje smatra da je nepravilno i nezakonito. Naime, osnovano žalitelj prigovara na ožalbeni sadržaj tenderske dokumentacije pravilno pozivajući se na odredbe člana 49. Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju RS („Službeni glasnik RS" broj 47/17). U vezi prednjeg, ugovorni organ se izjašnjava na žalbeni zahtjev žalitelja u kojem ističe: *"(...) koja je bila osnov za ovu javnu nabavku, namjera Skupštine opštine Rudo, je bila da se omogući dolazak putnika u Rudo prije početka radnog vremena i povratak nakon završenog radnog vremena (...)"* što osnovano upućuje na zaključak da je namjera ugovornog organa da u konačnici provede postupak nabavke usluge, u suštini, prijevoza vlastitih zaposlenika u toku trajanja radnog vremena za svaki radni, u koje razloge ovo vijeće ne ulazi.

Slijedom navedenog, povredu materijalnog prava vijeće nalazi u odredbi člana 49. Zakona o prijevozu u drumskom saobraćaju RS na osnovu koje se propisuje da se vanlinijski prijevoz može obavljati kao povremeni, neizmjenični i ugovoreni, odnosno generalno kako i na koji način se obavlja vanlinijski prijevoz lica. Nadalje, kako je među strankama u postupku sporna činjenica da li se u ovom postupku javne nabvke radi o linijskom ili vanlijskom prijevozu lica, uzimajući u obzir tačku 2.1. Tenderske dokumentacije na osnovu koje je dat opis predmeta nabavke, dovodeći je u direktnu vezu sa gore citiranim izjašnjenjem ugovornog organa, vijeće smatra da je u stavu (4) istog člana jasno i nedvosmisleno određeno da vanlinijski prijevoz lica, u naravi, *predstavlja prijevoz poznate grupe lica koji se obavlja kao prijevoz radnika između mjesta prebivališta i mjesta rada,* između ostalog. Suprotno tome, pogrešno ugovorni organ smatra da predmet ove nabavke ima oblilježja linijskog prijevoza, naročito ako se konkretna nabavka (ugovorene) usluge prijevoza dovede u vezu sa odredbom člana 23. istog Zakona iz razloga što je njena osnovna karakteristika pružanje usluge besplatanog prijevoza zaposlenika, odnosno građana kako to široko i neprecizno postavlja ugovorni organ.

U duhu osiguranja pravilne primjene općih principa javnih nabavki, a koji su propisani odredbom člana 3. Zakona o javnim nabavkama, ovo vijeće smatra da ugovorni organ nije postupao transparentno, prema kandidatima se nije ponašao jednako i nediskriminirajuće što za posljedicu ima da, također, nije osigurao pravičnu i aktivnu konkurenciju, a kako se opći principi obavezno primijenjuju i poštuju i u postupku pravne zaštite valjalo je zbog naprijed utvrđenog činjeničnog stanja uvažiti u cijelosti žalbenih zahtjev žalitelja.

Posljedično prednjem, ugovorni organ je postupao i suprotno odredbi člana 53. Zakona o javnim nabavkama, kojom je propisano da je ugovorni organ dužan pripremiti tendersku dokumentaciju u skladu sa odredbama istog Zakona i podzakonskim aktima. Povredu Zakona o javnim nabavkama vijeće nalazi i kod definiranja minimuma kvalifikacionih uslova potencijalnim ponuđačima, jer u vezi toga nesporno je da je ugovorni organ odredio neprecizne kvalifikacione uslove i iznad propisanog minimuma, odnosno isti su nesrazmjerni predmetu

javne nabavke, što u konačnici vode ka tome da su ograničavajućeg karaktera na konkurenciju, radi čega se osnovano zaključuje da je ugovorni organ postupao suprotno odredbi člana 44. stav (3) Zakona o javnim nabavkama.

Uzimajući u obzir naprijed utvrđeno činjenično stanje, utvrđeno je da je žalba učinila vjerovatnim postojanje činjenica koje osnovano ukazuju da je ugovorni organ pogrešno primijenio materijalno pravo, što je dovelo i do pogrešne primijene Zakona o javnim nabavkama u relevantnom dijelu, pa je zbog prednje utvrđenih razloga valjalo žalbu žalitelja usvojiti kao osnovanu, poništiti predmetni postupak javne nabavke kao i osporenu Tendersku dokumentaciju ugovornog organa, broj: 02-404-20/22 od 23.3.2022.godine, zajedno sa Obavještenjem o nabavci broj: 245-1-2-14-3-4/22 od 23.3.2022.godine.

Budući da je žalba usvojena, kao osnovana, i da je žalitelj postavio zahtjev za povrat troškova na ime naknade uplaćene za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 500,00 KM, povrat uplaćenih sredstava na ime naknade žalbenog postupka u tom iznosu 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).

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 Čužić

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