BOSNA I HERCEGOVINA
UREDZARAZMATRANJE ŽALBI
PODRUŽNICA/FILIJALA BANJA LUKA

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
ФИЛИЈАЛА БАЊА ЛУКА

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY
BRANCH OFFICE BANJA LUKA

08-02-2024

Broj: JN2-02-07-1-865-20/22
Banja Luka: 8.2.2024. godine

Kancelarija za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine, Filijala Banja Luka, rješavajući po presudi Suda BiH broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine donesene u upravnom sporu tužioca Grupa ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS“ Banja Luka, pokrenutog protiv Zaključka Ureda za razmatranje žalbi BiH broj: JN2-02-07-1-865-13/22 od 19.5.2022.godine, donesenog u žalbenom predmetu po žalbi žalioca: JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS“ Banja Luka, izjavljene na Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine, Ugovornog organa: RS Grad Zvornik - Gradonačelnik u Otvorenom postupku, Obavještenje o nabavci: 70-1-2-8-3-19/22 od 17.02.2022. godine, Predmet nabavke: Nabavka usluga – "Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada", na osnovu člana 93. stav (7), 104. i 111. stav (1) tačka c) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH", broj: 39/14 i 59/22), na sjednici Vijeća I održanoj 8.2.2024. godine, donio je:

RJEŠENJE

1. Žalba se odbija kao neosnovana.
2. Odbija se zahtjev za povrat sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka.

OBRAZLOŽENJE

RS Grad Zvornik - Gradonačelnik, (u daljem tekstu: Ugovorni organ), je pokrenuo otvoreni postupak objavio tendersku dokumentaciju za Nabavka usluga – "Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada", broj Obavještenja o nabavci: 70-1-2-8-3-19/22 od 17.02.2022. godine, te je nakon prethodne procedure, donio Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine, na koju žalilac ulaže žalbu.
Ugovorni organ žalbu uz izjašnjenje prosljeđuje ovom organu, kod koga je zaprimljena dana 5.4.2022. godine, a uplata naknade za pokretanje žalbenog postupka, izvršena je dana 11.4.2022. godine.

Ured za razmatranje žalbi BiH je Zaključkom broj: JN2-02-07-1-865-13/22 od 19.5.2022. godine, odbacio žalbu zbog nedostatka aktivne legitimacije, a protiv navedenog Zaključka Ureda za razmatranje žalbi pokrenut je upravni spor od strane Grupe ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS“ Banja Luka.

Rješavajući u upravnom sporu tužioca Grupa ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS“ Banja Luka, Sud BiH je donio presudu broj: S1 3 U 043103 22 U

od 18.1.2024. godine, kojom je uvažio tužbu, te predmet vratio ovom organu na ponovno rješavanje.

Grupa ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS" Banja Luka "Institut za vode" d.o.o. Bijeljina i "Ibis-Inženjering" d.o.o. Banja Luka, koju predstavlja glavni ponuđač JNU "Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka, ul. Vidovdanska 43, 78000 Banja Luka, i ovlašteno lice v.d. direktora prof. dr Predrag Ilić, (u daljem tekstu; Žalilac), u predviđenom roku je podnio žalbu na Odluku o izboru napovoljnijeg ponuđača, broj 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine (zaprimljenu kod Instituta 16.03.2022. godine), za usluge "Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada", za potrebe ugovornog organa "Grad Zvornik", Obavještenje o nabavci, broj 70-1-2-8-3-19/22.
Žalba je izjavljena zbog povrede odredaba Zakona o javnim nabavkama, čime su direktno narušeni osnovni principi Zakona kojima je određeno da je ugovorni organ dužan postupati transparentno, da se u postupku javne nabavke prema ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom, što u ovom postupku nabavke nije slučaj.
Predstavnik grupe ponuđača je naveo kako je izvršio uvid u ponudu izabranog ponuđača, nakon čega je utvrđeno da izabrani ponuđač - "IG" d.o.o. Banja Luka formalno-pravno, a samim tim ni u tehničkom smislu ne isunjava uslove predviđene tenderskom dokumentacijom za obavljanje predmetnih usluga navedenih u specifikaciji/obrascu za dijenu ponude. Naime, izabrani ponuđač svojom ponudom nije dokazao da je tehnički osposobljen za vršenje predmetnih usluga, prvenstveno iz sljedećih razloga:
U tački g) jasno je navedeno da tehničku opremljenost i ospobljenost za vršenje predmetnih usluga i obezbjeđenje kvaliteta tj. posjeduje (ili ima mogućnost korištenja) opreme neophodne za izvršenje ugovora u skladu sa tehničkim zahtjevima.
U skladu sa gore navedenim izabrani ponuđač je dostavio Ugovor o poslovno- tehničkoj saradnji sa Tehnološkim fakultetom Zvornik, čime je dokazao da ima mogućnost korištenja laboratorije za ispitivanje kvaliteta voda, nivo laboratorije kategorije II. Ali nije dokazao da je sam ovlašten za ispitivanje kvaliteta voda, nego je dostavio ovlaštenje podugovarača. U ovom slučaju Žalilac smatra da je izabrani ponuđač zloupotrijebio institut podugovaranja te je prenio dio poslova na podugovarača za koje sam nije ovlašten. U ovom slučaju je izabrani ponuđač sa podugovaračem trebao nastupiti kao grupa ponuđača u skladu sa tačkom 26. TD, kako bi svi učesnici u ponudi bili transparentni i kako bi svima bilo dostupno da li su učesnici u nabavci imaju obezbjeđenu ličnu sposobnost, član 45. Zakona i da nisu u sukobu interesa član 52. Zakona.
Takvim postupanjem je očigledno svjesno došlo do zlopupotrebe i manipulacije od strana ponuđača "IG" d.o.o. Banja Luka, ali i samog Tehnološkog fakulteta Zvornik i njihovo ovlaštenje za rad laboratorije za ispitivanje kvaliteta voda minimalne kategorije II, izdatog od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske, koje dostavljeno uz dvije ponude.
Iako je grupa ponuđača "V-3 zaštita" d.o.o. Banja Luka i "Georud" d.o.o. Bijeljina eliminisan iz postupka nabavke zbog drugih formalnih nedostataka, Žalilac smatra da je podugovaranjem dijela posla ponuđača ("V-3 zaštita" d.o.o. Banja Luka i "Georud" d.o.o. Bijeljina i "IG" d.o.o. Banja Luka) koji u ovoj nabavci iznosi oko 30%, predstavlja ozbiljnu nelojalnu konkurenciju, odnosno omogućeno je da jedan podugovarač sa istim ovlaštenjem učestvuje dva puta u istom postupku javne nabavke.
Žalilac nadalje ističe da laboratorija Tehnološkog fakulteta Zvornik nije akreditovana za ispitivanje kvaliteta vode, što je obaveza laboratorije u skladu sa članom 22. stav 1. Pravilnika o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske tokove ("Službeni glasnik Republike Srpske",

broj 44/01), te napominje da je grupa ponuđača JNU "Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka, "Institut za vode" d.o.o. Bijeljina i "Ibis-Inženjering" d.o.o. Banja Luka, dostavila dokumentaciju kao grupa ponuđača, svaki ponuđač sa svojim dijelom ovlaštenja, odnosno kumulativno ispunjenim uslovima, u pogledu kadrova, tehničke opreme i ovlaštenja, gdje je jasno i transparentno navedeno koji dio posla obavlja svaki član grupe ponuđača. Isto tako navedeno je da "Institut za vode" d.o.o. Bijeljina, ima ovlaštenu i akreditovanu laboratoriju, što dokazuje akreditacijom koja je sastavni dio ponude i spiskom akreditovanih laboratorija koje se nalaze na sajtu JU Vode Srpske Bijeljina (u prilogu).
Imajući u vidu gore navedeno potrebno je da Ugovorni organ ponovo pregleda i ocijeni ponudu ponuđača "IG" d.o.o. Banja Luka, odnosno da poništi predmetnu Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača i dodijeli ugovor ponuđaču koji ispunjava uslove za izvršenje predmetnih usluga.
Žalilac također predlaže da Kancelarija za razmatranje žalbi donese rješenje o povratu naknade u skladu sa članom 4. Instrukcija o načinu uplate, kontrole i povrata naknada propisanih članom 108. ZJN ("Službeni glasnik BiH, broj 4/14).

Ugovorni organ u izjašnjenju je naveo kako dostavlja žalbu ponuđača JNU „Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka - predstavnik grupa ponuđača JNU „Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka, „Institut za vode" d.o.o Bijeljina i „Ibis-Inženjering" d.o.o. Banja Luka, na Odluku najpovoljnijeg ponuđača Ugovornog organa, broj: 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine, kao i detaljan izvještaj o toku postupka javne nabavke u kome navodi sve neophodne informacije vezane za ovaj postupak.
Dana 17.02.2022. godine pod brojem 02-360-8/22 - Grad Zvornik, pokrenuo je otvoreni postupak javne nabavke: „Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada", objavljenom na Portalu javnih nabavki, pod brojem 70-1-2-8-3-19/22 od 17.02.2022. godine.
Za predmetnu nabavku su pristigle tri ponude od kojih su dvije bile uredne, a jednu je komisija odbacila kao neurednu.
Nakon otvaranja ponuda, Odlukom o izboru najpovoljnijeg ponuđača za izradu studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada, broj 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine prihvaćena je preporuka Komisije za provođenje javne nabavke imenovane Rješenjem broj: 02-360-8/22 od 09.03.2022. godine, i za najpovoljnijeg ponuđača izabran je ponuđač Institut za građevinarstvo „IG" d.o.o. Banja Luka sa najniže ponuđenom cijenom u iznosu od 64.599,90 KM bez PDV-a.
Protiv navedene Odluke žalbu je izjavilo ovlašteno lice v.d direktora - Predrag Ilić, predstavnik grupe ponuđača JNU „Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka, „Institut za vode" d.o.o. Bijeljina i „Ibis-Inženjering" d.o.o Banja Luka, učesnik u otvorenom postupku - „Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada".
Postupajući po žalbi Ugovorni organ je utvrdio da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlašćenog lica, ali je neosnovana, te je zajedno sa izjašnjenjem i kompletnom dokumentacijom vezanom za postupak protiv kojeg je izjavljena, dostavlja na dalje postupanje.

Ugovorni organ je nadalje naveo kako je proveravajući navode iz žalbe, pristupilo se ponovnom uvidu u ponudu koja je predmet žalbe, te je ustanovljeno sledeće:
- ne stoji tvrdnja Žalioca da izabrani ponuđač Institut za građevinarstvo „IG" d.o.o. Banja Luka ne ispunjava uslove iz Tenderske dokumentacije za obavljanje usluga koje su predmet nabavke. Naime, tačkom 12. podtačka g) tenderske dokumentacije jasno je definisano šta je potrebno za dokazivanje tehničke opremljenosati i osposobljenosti ponuđača za vršenje predmetnih usluga i obezbeđenje kvaliteta tj. da posjeduje (ili ima mogućnost korištenja) opreme neophodne za izvršenje ugovora. Dovoljno je da ponuđač ima na raspolaganju, odnosno da ima mogućnost korištenja navedene laboratorije i opreme koja je potrebna, što je on i dokazao dostavljajući

ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji sa Tehnološkim fakultetom Zvornik, zaključen dana, 15.02.2022. godine.
- što se tiče navoda da laboratorija Tehničkom fakulteta nije akreditovana, iz dostavljenog Rješenja o odobrenju za rad izdatog od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske broj: 12.07-337-248-1/20 od 20.07.2020. godine jasno je navedeno da Tehnološki fakultet Zvornik ima odobrenje za ispitivanje kvaliteta voda, nivo laboratorije kategorije II, kako je i traženo tenderskom dokumentacijom, a koje je u skladu sa Pravilnikom o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske tokove („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/01), te ti navodi Žalioca ne stoje;
- Ugovorni organ ne može zabraniti ponuđačima da učestvuju u postupku javne nabavke, niti ih ograničavati s kim mogu imati zaključen ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji, samim tim što ponuda jednog ponuđača nije ni kvalifikovana iz drugih formalnih razloga, Ugovorni organ smatra da nije bilo razloga drugu kvalifikovanu ponudu odbaciti samo iz razloga jer ima sklopljen ugovor o poslovno tehničkoj saradnji sa određenom institucijom sa kojom ima i drugi ponuđač čija ponuda nije kvalifikovana, i ne učestvuje u postupku javne nabavke.
- Ugovorni organ smatra u ovom postupku javne nabavke nije povređen nijedan princip Zakona o javnim nabavkama, niti da je neki ponuđač stavljen u neravnopravan položaj u odnosu na druge ponuđače.
Shodno svemu navedenom, Ugovorni organ je mišljenja da žalbu ponuđača treba odbiti kao neosnovanu.

Žalilac je dostavio Izjašnjenje kao odgovor na Izjašnjenje Ugovornog organa, navodeći da je žalbu Žalioca odbacio kao neosnovanu i u skladu sa zakonom o JN istu proslijedio Kancelariji za razmatranje žalbi na dalje postupanje, te ističe da je izabrani ponuđač u sklopu svoje ponude dostavio Ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji sa Tehnološkim fakultetom Zvornik, čime je dokazao da ima mogućnost korištenja laboratorije za ispitivanje kvaliteta voda, nivo laboratorije kategorije II. Međutim u skladu sa članom 22. Pravilnika o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske vode ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/01) jasno i nedvosmisleno je navedeno da:
"U cilju ocjene implementacije i poštovanja propisanih graničnih vrijednosti za kvalitet efluenta koji se ispuštaju u prirodne vode, eksternu kontrolu ispusta otpadnih voda obavlja republička direkcija za vode, kao nadležni organ vlasti putem sopstvene laboratorije ili prenosom na ovlaštene ili komercijalne nezavisne akreditovane labratorije..."
Uvidom u spisak akreditovanih laboratorija koji se objavljuje na sajtu Instituta za akreditaciju „BATA" jasno je da naprijed navedena laboratorija sa kojom izabrani ponuđač ima sklopljen ugovor o poslovno tehničkoj saradnji nije akreditovana za vršenje pomenutih usluga. Dalje Izabrani ponuđač je u sklopu svoje ponude dostavio Rješenje o ovlašćenju za rad izdato od strane MPŠV Banja Luka u kom Rješenju pod rednim brojem 2. stoji kako slijedi:
"2. Ovo odobrenje se odnosi na:
- mjerenje protoka otpadnih voda i efluenata postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda...."

Iz naprijed navedenog je vidljivo da pomenuta laboratorija sa kojom Izabrani ponuđač ima zaključen Ugovor o poslovno tehničkoj saradnji nema ovlašćenje za mjerenje protoka površinskih voda nego se isto samo odnosi na otpadne vode.
Dokaz: član 22. Pravilnika o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske vode ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/01).
Izabrani ponuđač je u svojoj ponudi dostavio izjavu o namjeri podugovaranja u kojoj je pod opcijom jedan naveo da namjerava angažovati podizvođača za izvršenje usluga ANALIZA

POVRŠINSKOJ SLOJA ZEMLJIŠTA U BLIZINI TIJELA DEPONIJE I UZORKOVANJE I ANALIZA VODE.

Ono što izabrani ponuđač nije naveo, a za isto ne posjeduje ovlašćenje, niti se time bavi, jeste propust da navede podugovarača za dio usluga koji se odnose na uzimanje uzoraka deponovanog čvrstog komunalnog otpada. Naime, u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 111/13) članom 28. pomenutog zakona Propisano je sljedeće:

„ispitivanje otpada vrše stručne organizacije i druga pravna lica koja su ovlašćena za uzorkovanje i karakterizaciju prema obimu ispitivanja za koja su akreditovana (u daljem tekstu akreditovana laboratorija)..."

Dokaz:

Zakon o upravljanju otpadom ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 111/13), Pravilnik o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 19/15).

Na osnovu svega navedenog izabrani ponuđač u tehničkom smislu ne isunjava uslove predviđene tenderskom dokumentacijom za obavljanje predmetnih usluga navedenih u specifikaciji/obrascu za cijenu ponude. Naime, izabrani ponuđač svojom ponudom nije dokazao da je tehnički osposobljen za vršenje predmetnih usluga koje se odnose na uzorkovanje i kategorizaciju otpada kao usluge koje se odnose na analizu vode. U prvom slučaju nije dostavio podatke koji se odnose na podugovaranje za usluge uzorkovanja i kategorizaciju otpada, a u drugom slučaju laboratorija koja vrši analizu vode u skladu sa podzakonskim propisima kojima se reguliše ta oblast nije akreditovana za analizu istih dok za određene analize ni rješenjem nije ovlašćena.

Izabrani ponuđači u Izjašnjenju navodi kako se uvidom u zaprimljenu žalbu nesporno može zaključiti da nisu ispunjene osnovne pretpostavke za odlučivanje po žalbi budući da žalba nije izjavljena od strane ovlaštenog lica. Ovo iz razloga što žalbu nije potpisao zakonski zastupnik lidera grupe ponuđača prof.dr. Predrag Ilić već je ista potpisana *„za Mira ..."*.

Kako žalba ne sadrži punomoć za potpisivanje žalbe, pri čemu u ovom slučaju ne bi bila dovoljna samo punomoć gosp. Ilića, već i svakog člana grupe ponuđača budući da se žalba podnosi u ime i za račun grupe ponuđača JNU Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske Banja Luka, Institut za vode d.o.o. Bijeljina i Ibis Inženjering d.o.o. Banja Luka, a što jasno propizilazi iz sadržaja žalbe gdje je navedeno „Žalilac-grupa ponuđača JNU Instituta z zaštitu i ekologiju Republike Srpske Banja Luka, Institut za vode d.o.o. Bijeljina i Ibis Iinženjering d.o.o. Banja Luka" onda predlaže da Kancelarija za razmatranje žalbi odbaci žalbu iz razloga što ista nije izjavljena od strane ovlaštenog lica.

Ukoliko Kancelarija za razmatranje žalbi ne odbaci žalbu, predlaže da istu odbije kao neosnovanu.

Zbog svega navedenog izabrani ponuđač predlaže da Kancelarija za razmatranje žalbi, Filijala Banja Luka odbaci žalbu grupe ponuđača čiji je lider JNU Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske iz razloga što ista nije izjavljena od strane ovlaštenog lica, odnosno da istu odbije kao neosnovanu.

Prije nego što se upustio u meritorno odlučivanje, ovaj organ je pristupio provjeri formalnih procesnih pretpostavki za ulaganje žalbe, a koje moraju biti ispunjene na strani žalioca kako bi se pristupilo rješavanju, a odnose se na uslovljene pretpostavke u skladu sa članom 109. i članom 111. Zakona o javnim nabavkama i utvrdio da su ispunjeni uslovi za postupanje po istoj na način kako to definišu naprijed navedene odredbe.

Nakon što su prednje pretpostavke preispitane, ovaj organ je uvidom u dostavljenu dokumentaciju, te analizom svakog dokaza pojedinadno i u njihovoj medusobnoj vezi, a u odnosu

na žalbene navode i propisani zakonski postupak, te je predmetnu žalbu odbacio, zbog nedostatka aktivne legitimacije kako je ista propisana odredbom čl. 97 Zakona na osnovu člana 111. stav (1) tačka b) Zakona.

Naime, ovaj organ najprije upućuje kako je članom 109. Zakona o javnim nabavkama propisano postupanje KRŽ-a po žalbi:

(1) KRŽ po zaprimanju žalbe, utvrđuje blagovremenost, dopuštenost te da li je žalba izjavljena od ovlaštenog lica.

(2) Kada KRŽ utvrdi da je žalba blagovremena, dopuštena i izjavljena od ovlaštenog lica, nastavit će razmatrati žalbene navode.

Članom 111. stav (1) tačka b) Zakona o javnim nabavkama je propisano da u postupku pravne zaštite KRŽ može odbaciti žalbu zaključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neurednosti, neblagovremenosti *i zbog toga što je izjavljena od lica koje nema aktivnu legitimaciju.*

Uvidom u zaprimljenu žalbu, ovaj organ je utvrdio kako nisu ispunjene osnovne pretpostavke za odlučivanje po žalbi budući da žalba nije izjavljena od strane ovlaštenog lica, na što upućuje u svom izjašnjenju i izabrani ponuđač, jer je nesporno utvrđeno da žalbu nije potpisao zakonski zastupnik lidera grupe ponuđača prof.dr. Predrag Ilić već je istu potpisalo lice *„za Mira Škeljić"*. Takođe je uvidom u cjelokupan spis utvrđeno da spis kao i žalba ne sadrži punomoć za potpisivanje žalbe, te se ovaj organ obratio ugovornom organu aktom broj: JN2-02-07-1-865-8/22 od 13.04.2022. godine, sa zahtjevom da mu se dostavi Dokaz na osnovu kojeg je utvrđeno da je žalba uložena od ovlaštenog lica, budući je tako navedeno u Izjašnjenju ugovornog organa. Ugovorni organ je aktom broj: 02-360-8/22 od 18.04.2022. godine odgovorio na upit, ali u prilogu akta je dostavio priloge punomoći ostala dva člana grupe ponuđača IBIS Inžinjering Banja Luka i Institut za vode d.o.o. Bijeljina, u kojima je navedeno da isti ovlašćuju nosioca grupe ponuđača „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS" Banja Luka, kao i njegova direktora prof.dr. Predraga Ilića, da istupa, predstavlja i potpisuje svu dokumentaciju u ovom konkretnom postupku javne nabavke.

Kako u dostavljenim dokumentima nije bilo niti jednog podatka o dokazu koji dokazuje da je žalbu potpisalo ovlašteno lice ponuđača, ovaj organ je aktom broj: JN2-02-07-1-865-10/22 od 20.04.2022. godine, ponovio zahtjev Ugovornom organu da mu se dostavi Dokaz na osnovu kojeg je utvrđeno da je žalba podnešena i potpisana od ovlaštenog lica ponuđača.

Ugovorni organ je aktom broj: 02-360-8/22 od 27.04.2022. godine odgovorio na ponovljeni upit, u kojem je jasno naveo da: ***"Ponuđač uz žalbu nije dostavio posebno ponemoćje za izjavljivanje žalbe, koja je potpisana u ime zakonskog zastupnika lidera grupe ponuđača prof.dr. Predraga Ilića, nego je samo naznačeno da se potpisuje u njegovo ime i žalba je ovjerena pečatom ponuđača čiji je on v.d. direktor."***

Ovaj organ takođe naglašava kako je Ugovorni organ propustio postupiti u skladu s odredbom člana 100. stav (1) i (2) Zakona o javnim nabavkama kojim je propisan Postupak ugovornog organa po žalbi i to na način:

(1) Ugovorni organ dužan je u roku od pet dana od dana zaprimanja žalbe utvrditi blagovremenost, dopuštenost i da li je žalba izjavljena od ovlaštenog lica.

(2) Ako ugovorni organ utvrdi da je žalba neblagovremena, nedopuštena ili izjavljena od neovlaštenog lica, odbacit će je zaključkom. Protiv ovog zaključka žalilac ima mogućnost podnošenja žalbe KRŽ-u i to u roku od 10 dana od dana prijema zaključka.

Na osnovu naprijed utvrđenog i citiranih odredbi ZJN-a, jasna je obaveza ponuđača da žalbu mora podnijeti/izjaviti/uložiti ovlašteno lice ponuđača, te ukoliko se utvrdi da žalbu nije podnijelo ovlašteno lice ugovorni organ, kao i KRŽ, dužni su takvu žalbu odbaciti Zaključkom.

Član 111. stav (1) tačka b) Zakona o javnim nabavkama određuje da u postupku pravne zaštite Kancelarija za razmatranje žalbi može odbaciti žalbu zaključkom zbog nenadležnosti, nedopuštenosti, neblagovremenosti **i zbog toga što je žalba izjavljena od osobe koja nema aktivnu legitimaciju.**

Imajući u vidu navedeno, ovaj organ je u konkretnom slučaju utvrdio da predmetnu žalbu nije uložilo ovlašteno lice, te je istu u skladu sa članom 111. stav (1) tačka b) Zakona o javnim nabavkama, odbacio zbog nedostatka aktivne legitimacije, jer je uložena od lica koje nema aktivnu legitimaciju.

Protiv navedenog Zaključka Ureda za razmatranje žalbi pokrenut je upravni spor (tužbu) od strane Grupe ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS" Banja Luka, a Sud BiH je presudom broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine, kojom je tužba uvažena, poništio Zaključak ovog organa broj: JN2-02-07-1-865-13/22 od 19.5.2022. godine i predmet vratio ovom organu na ponovno odlučivanje.

U presudi Suda BiH broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine se navodi slijedeće:

„Osporenim zaključkom tuženog, Ureda za razmatranje žalbi BiH, Filijala Banja Luka broj: JN2-02-07-1-865-13/22 od 19.05.2022. godine, odbačena je žalba tužitelja izjavljena protiv odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 02-360-8/22 od 14.03.2022. godine, zbog nedostatka aktivne legitimacije žalitelja, uz konstataciju da će se o povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka donijeti posebno rješenje.
Nezadovoljni prednjim zaključkom, Tužitelji su blagovremeno podnesenom tužbom pokrenuli upravni spor iz razloga propisanih odredbama člana 11. stav 1. i 3. Zakona o upravnim sporovima BiH. U obrazloženju tužbe detaljno navode dosadašnji tok postupka te citiraju dijelove osporenog akta. Ističu, da ukoliko je tužena prilikom ocjene procesnih pretpostavki na strani žalioca utvrdila da uz žalbu nije dostavljena punomoć za lice koje je isti podnesak i potpisalo, bilo je u obavezi primjenom odredbe člana 60. Zakona o upravnom postupku, da se obrati žaliocu kao podnosiocu nepotpune žalbe, a ne Ugovornom organu koji je procesne pretpostavke već ocijenio i žalbu kao neosnovanu uz izjašnjenje proslijedio na dalje postupanje tuženoj. Navodi, da je tužena morala preduzeti radnje da se otklone nedostaci u žalbi, ukoliko je to propustio prvostepeni organ, ili je eventualno mogla naložiti prvostepenom organu da postupi u skladu sa članom 60. Zakona o upravnom postupku i traži od žalioca otklanjanje formalnih nedostataka. Tužitelj u tužbi ističe i da je dispozitiv pobijanog akta u cijelosti kontradiktoran iznesenim razlozima jer tužena žalbu odbacuje zbog nedostatka aktivne legitimacije, a cijelo obrazloženje bazira na tvrdnji da je žalba izjavljena od neovlaštene osobe. Navodi, da je tužitelj nesumnjivo aktivno legitimisan za izjavljivanje žalbe, kojom kao drugorangirani ponuđač osporava zakonitost odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Dakle, ima interes za dodjelu ugovora i učinio je vjerovatnim nastanak ili mogućnost nastanka štete zbog nezakonitog postupanja ugovornog organa. Konačno, tužitelji predlažu sudu da tužbu uvaži, osporeno

rješenje poništi i predmet vrati tuženom na ponovni postupak, kao i da se tuženi obaveže na naknadu troškova upravnog spora.
U odgovoru na tužbu, tuženi Ured za razmatranje žalbi BiH, Filijala Banja Luka predlaže da se tužba, kao neosnovana, odbije.
Sud je ispitao pravilnost i zakonitost osporenog rješenja u granicama odredbe člana 35. Zakona o upravnim sporovima BiH ("Službeni glasnik BiH", broj: 19/02 do 74/10), pa je odlučio kao u dispozitivu ove presude iz slijedećih razloga.
Iz stanja spisa proizlazi, da je ugovorni organ RS Grad Zvornik - Gradonačelnik pokrenuo otvoreni postupak za nabavku usluga „Izrada studije stanja životne sredine za deponiju Tilić Ada", te je nakon okončanog postupka dana 14.03.2022. godine donio Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača broj: 02-360-8/22. Tužitelji su protiv navedene odluke izjavili žalbu koju je tuženi osporenim zaključkom odbacio zbog nedostatka aktivne legitimacije. Tuženi je ovako postupio, kako to proizlazi iz obrazloženja osporenog zaključka, jer žalba nije izjavljena od strane ovlaštenog lica.
Po ocjeni ovog upravnog vijeća, zakonitost osporenog zaključka dovedena je u pitanje stanjem u spisu i tužbenim prigovorima.
Odredbom člana 60 stav 1. Zakona o upravnom postupku BiH ("Sl. glasnik BiH" broj 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016), je propisano, da ako podnesak sadrži koji formalni nedostatak koji sprečava postupanje po podnesku, ili je podnesak nerazumljiv ili nepotpun, ne može se samo zbog toga odbaciti. Organ koji je primio takav podnesak dužan je učiniti one radnje koje će osigurati da se nedostaci otklone i odredit će podnosiocu rok u kome je dužan to učiniti. Ovo se može saopćiti podnosiocu pismeno, faksom ili telefonom, a i usmeno, ako se podnosilac zatekne kod organa koji ovo saopćava. O učinjenom saopćenju organ će sastaviti službenu zabilješku u spisu.
Članom 105. tačkom j) Zakona o javnim nabavkama BiH ("Sl. glasnik BiH" broj 39/2014 i 59/2022), je propisano, da žalba mora da sadrži potpis žalioca ili potpis ovlašćenog lica odnosno punomoćnika (ako ga žalilac ima) i pečat (ako ga žalilac ima), dok je članom 106. stav 1. ZJN propisano, da ako dostavljena žalba ne sadrži podatke iz člana 105. ovog zakona, URŽ poziva žalioca da upotpuni žalbu u roku od tri dana od dana prijema zahtjeva za dopunu. Stavom 2. istog člana je propisano, da ako žalilac ne postupi po zahtjevu URŽ-a u skladu sa stavom (1) ovog člana, žalba će biti odbačena, kao neuredna, osim ako bi se iz njenog sadržaja moglo postupati i ako žalba ima postavljen žalbeni zahtjev i dokaz o plaćenoj naknadi za pokretanje žalbenog postupka.
U skladu sa citiranim odredbama, po ocjeni ovog upravnog vijeća, ispravni su navodi iz tužbe da tužena nepravilno primjenjuje zakon i odbacuje žalbu zvog nedostatka aktivne legitimacije pozivajući se na odredbe člana 111. stav 1. tačka b) Zakona o javnim nabavkama, a sve uz prethodnu povredu pravila postupka i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje. Naime, iz stanja spisa proizilazi, da je tužena odbacila žalbu tužitelja kada je utvrdila da žalbu nije potpisao zakonski zastupnik lidera grupe ponuđača prof. Dr. Predrag Ilić, već je istu potpisalo lice, Mira Škeljić.
Nakon što je utvrdila, da u predmetnom spisu nedostaje punomoć za izjavljivanje žalbe, tužena se obratila ugovornom organu koji je dostavio punomoć članova Grupe ponuđača, „Institut za vode" d.o.o. Bijeljina i „Ibis-inženjering" d.o.o. Banja Luka, kojima isti ovlašćuju predstavnika Grupe - JNU „Institut za zaštitu i ekologiju RS" odnosno njegovog v.d. direktora prof. Dr. Predraga Ilića, da u ime grupe istupa, predstavlja i potpisuje svu dokumentaciju u konkretnom postupku javne nabavke.
Imajući u vidu naprijed citirane zakonske odredbe iz člana 105. i 106. ZJN i činjenice koje proizilaze iz predmetnog spisa, tužena je bila u obavezi, nakon što je utvrdila da uz žalbu nije

dostavljena punomoć za lice koje je žalbu potpisalo, kao i da nedostaje punomoć za izjavljivanje žalbe, da se obrati žaliocu kao podnosiocu nepotpune žalbe i istog pozove na otklanjanje nedostataka u žalbi, a ne da se obraća ugovornom organu koji je takvu žalbu proslijedio tuženoj na dalje postupanje. Opisanim postupanjem tužene, uskraćeno je pravo tužitelja, da u zakonom propisanom roku otkloni nedostatke i dostavi urednu žalbu.
Nadalje, osnovano tužitelji ukazuju i na kontradiktornost dispozitiva pobijanog akta sa razlozima iznesenim u obrazloženju, obzirom da se predmet spora odnosi na ispravnost i zakonitost podneska, a ne na pitanje aktivne legitimacije podnosioca žalbe, ovdje tužitelja."

Ovaj organ je dana 30.1.2024. godine uputio Ugovornom organu akt broj: JN2-02-07-1-865-18/22 - Pisanu instrukciju, sa zahtjevom da dostavi informaciju u kojoj je fazi predmetni postupak.

Ugovorni organ je aktom broj: 02-360-8-1/22 od 5.2.2024. godine postupio prema pisanoj intrukciji i dostavio informaciju da je u konkretnom slučaju potpisan ugovor sa izabranim ponuđačem dana 11.4.2022. godine, te da je isti realizovan u cjelosti i u roku.

Žalilac je aktom broj: 4-201/24 od 29.1.2024. godine dostavio ovom organu dokaz o uplati naknade za pokretanje žalbenog postupka i Punomoć za Miru Škeljić kojom je ovlaštena za zakonskog zastupnika ponuđača za potpisivanje dokumentacije u ovom postupku javne nabavke.

Ovaj organ je pristupio provjeri formalnih procesnih pretpostavki za ulaganje žalbe, a koje moraju biti ispunjene na strani Žalioca kako bi se pristupilo rješavanju, a odnose se na uslovljene pretpostavke u skladu sa članom 109. i članom 111. Zakona o javnim nabavkama i utvrdio da su ispunjeni uslovi za postupanje po istoj na način kako to definišu naprijed navedene odredbe.

Žalba je neosnovana.

Nakon što je ispitao pretpostavke u smislu ispunjenja uslova za razmatranje žalbe 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, propisani zakonski postupak i presudu Suda BiH broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine, utvrdio da je žalbu potrebno odbiti kao neosnovanu.

Žalilac u žalbi ističe kako izabrani ponuđač svojom ponudom nije dokazao da je tehnički osposobljen za vršenje predmetnih usluga, jer je dostavio Ugovor o poslovno- tehničkoj saradnji sa Tehnološkim fakultetom Zvornik, čime je dokazao da ima mogućnost korištenja laboratorije za ispitivanje kvaliteta voda, nivo laboratorije kategorije II, ali nije dokazao da je sam ovlašten za ispitivanje kvaliteta voda, nego je dostavio ovlaštenje podugovarača, što Žalilac smatra zlopupotrebom i manipulacijom od strana ponuđača.
Žalilac nadalje ističe da laboratorija Tehnološkog fakulteta Zvornik nije akreditovana za ispitivanje kvaliteta vode, što je obaveza laboratorije u skladu sa članom 22. stav (1) Pravilnika o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske tokove ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/01), te napominje da je grupa ponuđača JNU "Institut za zaštitu i ekologiju Republike Srpske" Banja Luka, "Institut za vode" d.o.o. Bijeljina i "Ibis-Inženjering" d.o.o. Banja Luka, dostavila dokumentaciju kao grupa ponuđača, svaki ponuđač sa svojim dijelom ovlaštenja,

odnosno kumulativno ispunjenim uslovima, u pogledu kadrova, tehničke opreme i ovlaštenja, gdje je jasno i transparentno navedeno koji dio posla obavlja svaki član grupe ponuđača.

Ugovorni organ u izjašnjenju je naveo kako je proveravajući navode iz žalbe, pristupio ponovnom uvidu u ponudu koja je predmet žalbe, te je ustanovljeno da ne stoji tvrdnja Žalioca da izabrani ponuđač Institut za građevinarstvo „IG" d.o.o. Banja Luka ne ispunjava uslove iz Tenderske dokumentacije za obavljanje usluga koje su predmet nabavke, te da laboratorija Tehničkom fakulteta nije akreditovana, što se utvrđuje iz dostavljenog Rješenja o odobrenju za rad izdatog od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske broj: 12.07-337-248-1/20 od 20.07.2020. godine.

Ponovnim uvidom u cjelokupan spis ovaj organ je utvrdio kako je Ugovorni organ tačkom 12. podtačka g) tenderske dokumentacije (strana 6. TD) propisano da je za dokazivanje tehničke opremljenosati i osposobljenosti ponuđača za vršenje predmetnih usluga i obezbeđenje kvaliteta, potrebno (pod 2) **posjedovanje ili raspolaganje ovlaštene labaratorije za ispitivanje kvalitete voda minimum labaratorij kategorije II, a koja posjeduje ovlaštenje za rad izdato od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske.**
Uvidom u ponudu izabranog ponuđača utvrđeno je da je isti priložio dokaz da ima na raspolaganju, odnosno da ima mogućnost korištenja navedene laboratorije i opreme koja je potrebna, tj dokazao je zahtjevano tačkom 12. podtačka g) tenderske dokumentacije, dostavljajući ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji sa Tehnološkim fakultetom Zvornik, zaključen dana, 15.02.2022. godine.
U pogledu navoda Žalioca da laboratorija Tehničkom fakulteta nije akreditovana, ovaj organ upućuje kako je uvidom u Rješenje o odobrenju za rad izdatog od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske broj: 12.07-337-248-1/20 od 20.07.2020. godine, navedeno da Tehnološki fakultet Zvornik ima odobrenje za ispitivanje kvaliteta voda, nivo laboratorije kategorije II, kako je i propisano tačkom 12. tenderskom dokumentacijom, a isto je u skladu sa Pravilnikom o uslovima ispuštanja otpadnih voda u površinske tokove („Službeni glasnik Republike Srpske", broj 44/01), te se zaključuje kako je izabrani ponuđač ispunio zadane uslove iz tenderske dokumentacije.
Ovaj organ upućuje kako je osnovan stav Ugovornog organa da ne može zabraniti ponuđačima da učestvuju u postupku javne nabavke, niti ih ograničavati s kim mogu imati zaključen ugovor o poslovno-tehničkoj saradnji, ili podugovarati jer je članom 73. Zakona o javnim nabavkama, jasno propisano da ugovorni organ ne može zabraniti podugovaranje.
Naime, u praksi ponuđači imaju različite i dobre razloge za podugovaranje, a u određenim slučajevima ugovarač/ponuđač možda neće biti ovlašten da pruži sve usluge koje zahtjeva javni naručilac – ugovorni organ. Izabrani ponuđač koji izvršava ugovor o nabavci može, ako poštuje proceduru podugovaranja propisanu zakonom, da uslugu povjeri drugom privrednom subjektu koji posjeduje naročito ovlaštenje ili licencu potrebnu za vršenje te usluge, ali takva situacija ga ne čini nepodobnim za dobijanje ugovora. Institut podugovaranja, između ostalih razloga i postoji, da bi ponuđači mogli prenijeti dio ugovora za koji možda sami nisu osposobljeni. U konačnici ponuđač će biti odgovoran za adekvatno izvršenje ugovora.
Ovakvo stajalište zauzeo je i Evropski sud pravde razmatrajući ovo pitanje u više svojih presuda, imajući u vidu Direktivu o javnim nabavkama broj: 2014/24/EU kojom je stavljena van snage Direktiva 2004/18/EZ od 26.2.2014.
Identičan stav zauzeo je i Sud BiH u presudi broj: S1 3 U 031138 18 U od 25.8.2020. godine.

Ovaj organ zaključuje kako u konkretnom slučaju Ugovorni organ u ovom postupku javne nabavke nije povredio principe Zakona o javnim nabavkama, niti da je neki ponuđač stavljen u neravnopravan položaj u odnosu na druge ponuđače, zbog čega se žalbeni navodi kao i žalba u cjelosti smatraju neosnovanim.

Ovakav stav ovog organa je zasnovan na navedenim i utvrđenim činjenicama i stanju spisa, te na uputi Suda Bosne i Hercegovine izraženoj u Presudi Suda BiH: broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine, te ovaj organ ukazuje da se prilikom donošenja ovog rješenja u potpunosti pridržavao pravnih stavova Suda izraženih u navedenoj presudi, te predmetno rješenje sadrži razloge o odlučnim činjenicama i dokazima na osnovu kojih je utvrđeno činjenično stanje, te su navedeni razlozi koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, kao i razlozi koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kakvo je dato u dispozitivu, kao i pravne propise na osnovu kojih je riješena predmetna upravna stvar.

Na osnovu činjenica utvrđenih u postupku i provedenih dokaza, shodno čl. 104. stav (1) i 111. stav (1) tačka c) Zakona o javnim nabavkama, te uputi Suda Bosne i Hercegovine izraženoj u Presudi Suda BiH broj: S1 3 U 043103 22 U od 18.1.2024. godine, odlučeno je kao u dispozitivu ovog rješenja.

Zahtjev za povrat uplaćenih sredstava na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 2.000,00 KM, odbija se u skladu sa članom 108. stav (6) Zakona o javnim nabavkama, budući da je žalba odbijena.

Pouka o pravnom lijeku

Ovaj Zaključak je konačan i izvršan. Protiv ovog Zaključka može se pokrenuti upravni spor podnošenjem tužbe Sudu Bosne i Hercegovine u roku od 30 dana od dana prijema ovog zaključka. Taksa na tužbu iznosi 100,00 KM.

PREDSJEDNICA VIJEĆA
Nataša Golić

Dostaviti:

- Grupa ponuđača – nosioc grupe „JNU INSTITUT ZA ZAŠTITU I EKOLOGIJU RS“ Banja Luka
- RS Grad Zvornik - Gradonačelnik
- Institut za građevinarstvo „IG“ d.o.o. Banja Luka
- evidenciji
- u spis