Pr. BR. 3076/24
(03.2)

BOSNA I HERCEGOVINA
08. 04. 26
US-03 13-1 39 25

Sud Bosne i Hercegovine
Суд Босне и Хецеговине

Broj: S1 3 U 051154 25 U
Sarajevo, 02.04.2026. godine

Sud Bosne i Hercegovine, u vijeću za upravne sporove, sastavljenom od sudija Efraima Čosića, kao predsjednika vijeća, Maide Bikić i Jadranke Brenjo, kao članova vijeća, uz sudjelovanje zapisničara Slobodanke Ćebić, u upravnom sporu tužioca UHY REVIDENT d.o.o. Mostar, ulica Biskupa Čule bb, Mostar, koga zastupaju advokati iz advokatskog društva Paponja & Partneri d.o.o. Mostar, ulica Kralja Tomislava 109, Mostar, protiv rješenja broj: JN2-03-07-1-3076-7/24 od 30.12.2024. godine, tuženog Ureda za razmatranje žalbi BiH, filijala Mostar, u upravnoj stvari javnih nabavki, na nejavnoj sjednici održanoj dana 02.04.2026. godine, donio je slijedeću:

P R E S U D U

Tužba se uvažava, pobijano rješenje, broj: JN2-03-07-1-3076-7/24 od 3012.2024. godine se poništava i predmet vraća tuženom organu na ponovni postupak.

Obavezuje se tuženi da tužitelju nadoknadi troškove upravnog spora u iznosu od 380,80 KM u roku od 15 dana od dana dostavljanja presude.

O b r a z l o ž e n j e

Osporenim rješenjem tuženog, broj i datum naveden u uvodu, odbijena je žalba tužitelja, izjavljena na Odluku, broj: 01-11-24-3312/24 od 28. 11. 2024. godine, u postupku javne nabave usluga: Usluge vanjske revizije financijskih izvješća Zavod za zdravstveno osiguranje Hercegbosanske županije za 2024. godinu, ugovornog organa Zavod za zdravstveno osiguranje Hercegbosanske županije.

Tužitelj je blagovremeno podnio tužbu za pokretanje upravnog spora, zbog pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primjene materijalnog prava. U obrazloženju tužbe navodi da je nerealno ponuđen broj sati izabranog ponuđača za fazu predrevizije (519 sati). Iako Tenderska dokumentacija (TD) nije izričito propisala kalendarski početak i kraj faza, tuženik je zanemario da se na ovaj postupak moraju primijeniti odredbe Zakon o računovodstvu i reviziji FBiH, koji predstavlja lex specialis u odnosu na opće propise.Prema kalendaru radnih dana i zakonskim

rokovima, predrevizija ne može početi prije 02.12.2024. godine, a mora završiti najkasnije do 28.02.2025. godine (rok za predaju finansijskih izvještaja). U tom periodu, uvažavajući neradne dane i praznike, maksimalno je moguće ostvariti 504 radna sata. Ponuda izabranog ponuditelja od 519 sati je matematički nemoguća i nerealna, te predstavlja fiktivan podatak usmjeren na dobijanje većeg broja bodova. Ističe da je tuženi u pobijanom rješenju izveo paušalan zaključak da ugovorno tijelo nije propisalo faze, potpuno ignorišući žalbene navode tužitelja o zakonskim ograničenjima struke. Ovakvim postupanjem URŽ je povrijedio tužitelju ustavno i konvencijsko pravo na obrazloženu odluku (Član 6. Evropske konvencije i Član II/3.e Ustava BiH). Umjesto da primijeni test proporcionalnosti i logike, tuženik je donio odluku koja je u suprotnosti sa ranijom praksom Suda BiH (npr. Presuda br: S1 3 U 045955 23 U) i samog Ureda, čime je narušio princip pravne sigurnosti, Posebno ističe da prihvatanjem stava da ponuđači mogu nuditi neograničen broj sati bez obzira na realne rokove, tuženi dopušta ponuditeljima da diktiraju uslove ugovornom tijelu, što je suprotno logici javnih nabava. Revizija se mora provoditi u skladu sa Međunarodnim revizijskim standardima (MREVS), koji ne poznaju "prognoziranje" ili unilateralno nametanje rokova od strane revizora prije nego što klijent (ugovorno tijelo) pripremi izvještaje. Stoga po mišljenju tužitelja pobijano rješenje je pravno neodrživo jer legalizira ponudu koja je u direktnoj koliziji sa kalendarskim mogućnostima i imperativnim odredbama Zakona o računovodstvu i reviziji. Konačno je predložio da se tužba uvaži, osporeno rješenje poništi i predmet vrati tuženom na ponovni postupak, te da mu se nadokande troškovi postupka

U odgovoru na tužbu, tuženi je predložio da se tužba odbije kao neosnovana, dok zainteresovano lice nije dalo odgovor na tužbu.

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 u daljem tekstu ZUS), pa je odlučio kao u dispozitivu presude, iz slijedećih razloga:

Iz stanja spisa i obrazloženja osporenog rješenja, proizilazi da je ugovorni organ Zavod za zdravstveno osiguranje Hercegbosanske županije je nakon provedenog konkurentskog zahtjeva za dostavu ponuda u postupku javne nabave usluga; Usluge vanjske revizije financijskih izvješća Zavod za zdravstveno osiguranje Hercegbosanske županije za 2024. godinu donijelo Odluku, broj: 01-11-24-3312/24 od 28. 11.2024, godine.Ponudač-tužitelj Uhy Revident d.o.o. Mostar je protiv navedene odluke izjavio žalbu, koju je tuženi osporenim rješenjem odbio kao neosnovanu. Ovako je tuženi odlučio jer je u žalbenom postupku utvrdio da u kontekstu žalbenih navoda i utvrđenog činjeničnog stanja, da je članom 44. Zakona o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH", broj: 15/21), na koji se poziva žalitelj, propisano da se finansijski izvještaji iz članka 37. ovoga Zakona i posebni izvještaji sačinjeni prema zahtjevu Federalnog zavoda za statistiku, uz Obavijest o razvrstavanju, predaju FIA-i, najkasnije do posljednjeg dana veljače tekuće godine za prethodnu godinu. Iz navedene odredbe proizilazi da je rok na koji se poziva žalitelj (28.02.) određen kao krajnji rok za dostavu finansijskih izvještaja FIA. Dakle, Zakonom o računovodstvu i reviziji je utvrđen krajnji rok za dostavu finansijskih izvještaja FIA-i, ali Zakonom nije određeno da se izvještaji ne mogu predati i prije tog roka, pa i radnje na reviziji mogu početi prije.S obzirom da TD

nisu propisani rokovi za početak i završetak pojedinih faza postupka, već su točkama 15.1. i 15.2. TD određeni kriteriji za dodjelu ugovora i način ocjenjivanja ponuda na temelju propisanih kriterija za dodjelu ugovora (Cijena, Rok plaćanja usluge. Rok realizacije predrevizijske usluge, u satima i minutama (najdulji rok) i Rok realizacije revizijske usluge, u satima i minutama (najdulji rok)), te imajući u vidu činjenicu da žalitelj u postupku pravne zaštite nije dokazao niti je pak učinio vjerojatnim postojanje povrede postupka ili povrede primjene materijalnog prava na što ga obvezuje odredba članka 102. stavak (3) ZJN ne navodeći koju je to odredbu TD eventualno Izabrani ponuđačj povrijedio ili pogrešno postupio, tuženi konstatira neosnovanost žalbenog navoda.

Cijeneći pravilnost i zakonitost osporenog rješenja ovaj sud je našao da se osporeno rješenje temelji na nepravilno utvrđenom činjeničnom stanju i nepravilnoj primjeni zakona.

U skladu s članom 3. Zakona o javnim nabavkama («Službeni glasnik BiH» broj: 39/14, 59/22 i 50/24 u daljnjem tekstu: ZJN), ugovorni organ je dužan da poduzima sve potrebne mjere, kako bi se osigurala pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim ponuđačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti, što u konačnici podrazumijeva primjenu istih uslova za sve sudionike u postupku javne nabavke. Odredba člana 53. stav 1. Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje da je ugovorni organ dužan pripremiti tendersku dokumentaciju u skladu s odredbama ovog zakona i podzakonskim aktima. U tenderskoj dokumentaciji ugovorni organ daje potpune informacije o uslovima ugovora i postupku dodjele ugovora, a koji su ponuđačima dovoljni za pripremu zahtjeva za učešće, odnosno ponuda na stvarno konkurentskoj osnovi. Članom 57. stav 1. ZJN. propisano je da u postupku javne nabavke kandidat/ponuđač se pridržava zahtjeva i uslova iz tenderske dokumentacije.

U konkretnom slučaju, a na osnovu podataka u spisu predmeta, tuženi je odbijanje žalbe zasnovao na konstataciji da tužitelj nije učinio vjerovatnim postojanje povrede postupka i primjene materijalnog prava.

Po ocjeni ovog vijeća, zaključak tuženog je nejasan i suprotan podacima u spisu predmeta. Naime, uvidom u cjelokupni spis predmeta, utvrđeno je da je Tenderskom dokumentacijom (TD) predviđena dodjela ugovora prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude. Sistem bodovanja podijeljen je na četiri parametra: cijenu (20%), rok plaćanja (10%), te rokove izvršenja predrevizijskih (40%) i revizijskih radnji (30%). Specifičnost ovog postupka je da se maksimalan broj bodova dodjeljuje ponuđaču koji ponudi najduži rok realizacije usluga, pri čemu se sati predrevizije računaju isključivo unutar definiranog radnog vremena ugovornog tijela (08:00 – 16:30 h). Također, predviđena je ugovorna kazna od 0,50% vrijednosti ugovora za svaki sat neizvršenja ponuđenih sati.Izabrani ponuđač je u svojoj ponudi Aneksu 2 i Aneksu 3 ponudio rok od 519 sati za predrevizijske radnje, dok je za revizijske radnje ponuđen 1 sat. Nadalje, Zakon o računovodstvu i reviziji u FBiH (član 37. i 42.) precizno propisuje složenost financijskih izvještaja i izvještaja o poslovanju koje revizija mora obuhvatiti (bilanse, izvještaji o tokovima gotovine, bilješke uz izvještaje, analize rizika i dr.).Iz navedenog proizlazi da je ključno pitanje u ovom postupku jesu li ponuđeni rokovi (posebno 1 sat za revizijske radnje) u

skladu sa zakonskim obvezama revizije i stvarnim opsegom posla, s obzirom na to da ponuda mora biti pripremljena u skladu sa svim zahtjevima iz Tenderske dokumentacije i pozitivnih zakonskih propisa.

Obrazloženje tuženog iz osporenog akata po ocjeni ovog vijeća ne razjašnjava ključnu činjenicu sačinjavanja revizoroskog izvještaja za jedan sat I da li su ponuđeni rokovi relani s obzirom na zakonski opseg revizije i krajnji rok za dostavu izvještaja FIA-i (28. februar), nego tuženi obrazloženje bazira na činjnici da TD-om nisu bili fiksno propisani datumi početka i završetka pojedinih faza, već samo metodologija bodovanja najduže ponuđenih rokova I zaključuje da tužitelj-žalitelj nije dokazao povredu postupka, te konstatuje da je propisana u ugovorna kazna u slučaju kašnjenja u izvršenju ugovora.

Po ocjeni ovog vijeća, u obrazloženju osporenog akta, nedostaje dio koji se odnosi na utvrđenje tuženog da je izabrani ponuđač ponudio ponudu koje je realna i u skladu sa zakonskim standardima revizije. Naime, ovo vijeće cijeni da je izabrani ponuđač ponudio 519 sati za predreviziju, dok je za ključnu fazu – revizijske radnje (izradu nacrta i konačnog izvješća) – ponudio svega 1 sat, što po mišljenju ovog vijeća predstavlja logički paradoks. Predrevizija, koja služi prikupljanju podataka i preliminarnim provjerama, ne može biti 519 puta opsežnija od same izrade revizorskog izvještaja. Revizorski izvještaj je ključni dokument i krajnji cilj cjelokupnog procesa revizije, u skladu sa članovima 37. i 42. Zakona o računovodstvu i reviziji u FBiH. Ono mora sadržavati stručno mišljenje utemeljeno na dokazima, analizi rizika i provjeri usklađenosti s MSFI/MSR. Tvrdnja da se takav dokument, koji obuhvaća analizu bilansi, gotovinskih tokova i bilješki, može "sačiniti" u roku od 60 minuta predstavlja postupanje suprotno zakonskim standardima. Navedno stavra uvjerenje da je Ugovorni organ kod ocjene ponude očito istu cijenio samo mehaničkim zbrajanjem bodova iz tablice. Prema MSR 700, proces formiranja mišljenja zahtijeva evaluaciju zaključaka izvedenih iz revizijskih dokaza. To je intelektualni proces koji uključuje kontrolu kvalitete, timske konzultacije i precizno formuliranje nalaza.

Kako ugovorni organ ima zakonsku obvezu prema članku 68. ZJN ispitati realnost elemenata ponude, prihvaćanje 519 sati predrevizijke naspram 1 sata za sačinjavanje cijelog revizorkog izvještaja ukazuje na pitanje aspekta tehničke prihvatljivosti ponude, te ugovorni organ nije mogao dospustiti da matematički model bodovanja nadvlada zakonske standarde revizije.

Po ocjeni ovog vijeća tuženi kod donošenja osporenog riješenja svoje utvrđenje zasnovao na pogrešnoj interpretaciji člana 44. Zakona o računovodstvu i reviziji, fokusirajući se isključivo na kalendarske rokove predaje izvještaja (28.02.), dok potpuno zanemaruje članove 37. i 42. istog Zakona. Navedene odredbe propisuju izrazitu složenost revizorskog procesa koji obuhvaća analizu bilansi, izvještaja o tokovima gotovine, bilješki te procjenu rizika i budućeg razvoja.Posbeno iz razloga što se revizija, prema zakonskoj obvezi, mora provoditi u skladu s Međunarodnim standardima revizije (MSR). Ovi standardi nalažu stroge procedure planiranja, prikupljanja revizijskih dokaza, dokumentiranja nalaza i formiranja stručnog mišljenja. Ponuda od „1 sat" za revizijske radnje izravno je suprotna standardu MSR 230 (Revizorska dokumentacija) i MSR 700 (Formiranje mišljenja i

izvješćivanje o financijskim izvještajima), jer je fizički i profesionalno nemoguće ispoštovati standarde kvalitete u tom vremenskom okviru.

Nadalje, ovom vijeću je ostalo i sporno pozivanje tuženog na propisanu ugovornu kaznu obzirom da Zakon o javnim nabavkama jasno razgraničava fazu ocjene ponuda od faze izvršenja ugovora.Ugovorna kazna (penali) od 0,50% po satu kašnjenja, propisana točkom 15.2. Tenderske dokumentacije, predstavlja mehanizam zaštite ugovornog tijela isključivo u fazi izvršenja ugovora. Međutim, postojanje kazne ne oslobađa ugovorno tijelo obveze da u fazi ocjene ponuda (član 68. ZJN) utvrdi je li ponuda realna, izvršiva i u skladu sa zakonom. Ugovorna kazna služi za sankcioniranje nepredviđenog kašnjenja u radu, a ne kao sredstvo kojim se vrši ocjena prihvatljivosti ponude, pa činjenica da je ugovorno tijelo propisalo kaznu ne amnestira ga od obveze da provjeri tehničku prihvatljivost ponude.

Za sve navedeno nema jasnog i nedvosmislenog obrazloženja u rješenju tuženog nego se isto bazira samo na navodima ugovornog organa i citiranjem članova zakona i na utvrđenju da je žalioc nije učinio vjerovatnim postojanje povrede postupka i primjene materijalnog prava. Činjenica da je tuženi potvrdio ovakvu odluku, pozivajući se na nedostatak dokaza od strane žalitelja, predstavlja formalistički pristup koji zanemaruje materijalnu istinu. Posebno što revizija predstavlja zakonom ustanovljeu kategoriju. Te standardi MSR 700 i 230 nisu samo tehničke upute, već prisilni propisi struke.Ovakvo postupanje tuženog je suprotno odredbama Zakona o javnim nabavakama kao i Zakona o upravnom postupku BIH koji se supspidjarno primjenjuje u postupku po žalbi pred tuženim. Imajući u vidu naprijed navedeno, ovo sudsko Vijeće nije moglo sa sigurnošću ispitati zakonitost i pravilnost osporenog rješenja, niti je moglo raspraviti spor na osnovu činjenica utvrđenih u upravnom postupku, zato što su one u bitnim tačkama nepotpuno utvrđene, izveden pogrešan i nepravilan zaključak.

Obaveza ugovornog organa, a posebno tuženog je da osigura zakonitost postupka javne nabavke poizilazi i iz standarda sudske prakse Europskog suda pravde koji se u BiH primjenjuju kroz proces usklađivanja i opća načela javnih nabavki, pa je Evropski sud pravde u svojim odlukama Predmet C-599/10, *SAG ELV Slovensko* zauzeo stav da ugovorno tijelo ima obvezu provjeriti jesu li ponude "ozbiljne" i "odražavaju li stvarnu gospodarsku realnost, a u predmetu C-448/01, *EVN i Wienstrom* utvrdio da kriteriji za dodjelu (poput rokova kod ekonomski prihvatljive ponude) moraju biti povezani s predmetom ugovora i ne smiju ugovornom tijelu davati neograničenu slobodu izbora. Oni moraju osigurati mogućnost stvarne usporedbe ponuda kako bi se procijenilo koja od njih najbolje odgovara ekonomskim ciljevima.

U konačnici, po ocjeni ovoga vijeća, tuženi je u svom rješenju pogrešno primijenio član 102. ZJN o teretu dokazivanja, jer ugovorni organ mora dokazati da je ponuda od 1 sata realna i prihvatljiva, što u konkretnom slučaju nije učinjeno. Tuženi pogrešno tereti žalitelja za nedokazivanje povrede, zanemarujući obvezu ugovornog organa iz člana 102. stavak (2) ZJN.

Ispitujući pravilnost i zakonitost osporenog rješenja, ovo vijeće je ocijenilo da je tuženi donošenjem rješenja, počinio bitnu povredu pravila postupka iz Zakona o

upravnom postupku čije odredbe obavezuje donosioca rješenja da u obrazloženju navede dokaze koje je proveo i činjenično stanje utvrđeno na osnovu provedenih dokaza, razloge koji su bili odlučni pri ocjeni dokaza, kao i razloge 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. Osporeno rješenje, međutim, ne sadrži razloge koji su odlučni za donošenje odluke.

U ponovnom postupku tuženi organ će imati u vidu istaknute prigovore suda i otkloniti uočene nedostatke, pravilno i potpuno utvrditi činjenično stanje, nakon čega će donijeti pravilnu i zakonitu odluku.

Na koncu, tužitelju pripada pravo na naknadu troškova koje je imao u ovom upravnom sporu, jer je njegova tužba uvažena i osporeno rješenje poništeno, što znači da je tužitelj uspio u ovom sporu, pa je tužena dužna tužitelju da naknadi troškove upravnog spora. Odlučujući u zahtjevu tužitelja za naknadu troškova postupka, ovaj Sud je našao da tužitelju pripada pravo naknadu troškova ovog spora, a koji se sastoje od naknade za sastav tužbe i sudske takse. Dosuđeni troškovi se odnose na sastav tužbe u iznosu od 280,80 KM, prema troškovniku punomoćnika, a primejnom Advokatske tarife FbiH, te naknade za taksu na tužbu u iznosu od 100,00 KM određena je u skladu sa članom 6. u vezi sa članom 22. Tarifa broj 3. tačka 1. Zakona o sudskim taksama u postupku pred Sudom BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 39/03).

Obzirom na navedeno, Sud je primjenom odredbi člana 37. stav 1. i 2. Zakona o upravnim sporovima BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 19/02 do 74/10) donio odluku kao u dispozitivu presude.

ZAPISNIČAR
Slobodanka Ćebić

PREDSJEDNIK VIJEĆA
S U D I J A
Efraim Čosić