BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Broj: JN2-01-07-1-874- 5/26

Sarajevo, 06.07.2026. godine

Ured za razmatranje žalbi BiH, rješavajući po žalbi od dana 18.05.2026. godine, žalitelja "HKP CONSULTING"d.o.o. Banja Luka, zastupan po punomoćniku Aleksi Prole, advokatu iz Banje Luke, izjavljenoj na Tendersku dokumentaciju broj 05-11-7-193/26 od 07.05.2026. godin., Ugovornog organa: Federalno ministarstvo prostornog uređenja, u postupku javne nabavke nabavku usluga „Izrada Prostornog plana Federacije BiH", Obavještenje o nabavci broj 1290-1-2-29-3-14/26 od 07.05.2026. godine, na temelju članka 111. stavak (1) točka d) Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH" broj: 39/14, 59/22 i 50/24), i članka 230. Zakona o upravnom postupku ("Službeni glasnik BiH", br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13), na Plenarnoj sjednici održanoj dana 06.07.2026. godine, donio je:

R J E Š E NJ E

1. Usvaja se žalba žalitelja "HKP CONSULTING"d.o.o. Banja Luka, zastupan popunomoćniku Aleksi Prole, advokatu iz Banje Luke, te se poništava Tenderska dokumentaciju broj 05-11-7-193/26 od 07.05.2026. godin., Ugovornog organa: Federalno ministarstvo prostornog uređenja, u postupku javne nabavke nabavku usluga „Izrada Prostornog plana Federacije BiH".

2. O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovaj organ donijet će posebno rješenje.

3. Zahtjev žalitelja za naknadu troškova žalbenog postupka po punomoćniku Aleksi Prole advokatu iz Banja Luke usvaja se u iznosu od 987.19 KM.

4. Obavezuje se ugovorni organ da žalitelju nadoknadi troškove žalbenog postupka u iznosu iz tačke 3. u roku od 8 dana od dana izvršnosti ovog Rješenja.

Žalitelj u žalbi navodi:

Ugovorni organ je predmetnom tenderskom dokumentacijom, a naročito kroz naknadno dato pojašnjenje TD, zauzeo stav da svaki član grupe ponuđača čije se reference koriste za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti mora stvarno učestvovati u realizaciji ugovora te posjedovati ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja za izradu planskih dokumenata. Na taj način ugovorni organ je faktički onemogućio zakonito, ravnopravno i transparentno učešće velikog broja specijalizovanih stručnih subjekata koji raspolažu stručnim kadrom, iskustvom, referencama i objektivno neophodnim stručnim kapacitetima za realizaciju Projektnog zadatka, ali zbog prirode svoje djelatnosti ne posjeduju predmetno ovlaštenje. Takav uslov je nezakonit, nesrazmjeran predmetu nabavke, diskriminatoran, suprotan osnovnim principima ZJN, kao i direktno suprotan samoj prirodi Projektnog zadatka koji je sastavni dio predmetne tenderske dokumentacije.

Na osnovu članova 4. i 9. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na teritoriji FBiH (Sl. novine FBiH, br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/13, 45/10, 85/21, 92/21 i 72/24) jasno je definisano šta jedan prostorno-planski dokument definiše prilikom izrade, a na osnovu toga i koje sve oblasti obrađuje prilikom izrade. (Pomenuti Zakon može se pronaći na stranici Federalnog ministarstva prostornog uređenja: https://fmpu.gov.ba/legislativa/zakoni/).

Tako se u okviru ovih članova može jasno prepoznati da izrada jednog prostorno-planskog dokumenta podrazumijeva multidisciplinaran pristup rješavanju problema i obrade podataka. U svrhu detaljnijeg definisanja izrade jednog prostorno-planskog dokumenta, kao što je predmet ove JN, koriste se podzakonski akti, odnosno uredbe, pravilnici i slično. U tu svrhu, a na osnovu gore pomenutog Zakona, donesena je „Uredba o jedinstvenoj metodologiji za izradu prostorno-planskih dokumenata" (Sl. novine FBiH, br. 63/04, 50/07 i 84/10) koja pobliže uređuje izradu jednog takvog dokumenta. (Pomenuta Uredba može se pronaći na stranici Federalnog ministarstva prostornog uređenja: https://fmpu.gov.ba/legislativa/uredbe/).

Takođe, istom uredbom, tačnije članovima 21–30, pobliže je pojašnjeno koje se sve oblasti moraju obraditi kao i sadržaj dokumenta, te se jasno može zaključiti da, između ostalog, jedan prostorno-planski dokument pored infrastrukture mora obraditi i dijelove koji su izvan građevinske oblasti, a odnose se na: stanovništvo, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, vode i vodne površine, mineralna i rudna nalazišta, privredu, društvene djelatnosti, zaštitu i unapređenje okoliša, minska polja, ugroženost područja itd.

U skladu sa naprijed navedenim, ugovorni organ je u TD priložio Projektni zadatak iz koga se takođe može uočiti šta je sve neophodno obraditi u sklopu izvršenja ovog ugovora. Tako se u uvodnom dijelu Projektnog zadatka, tačka 1., nalazi popis cjelina koje treba obraditi, gdje se između ostalog pominju sve oblasti koje ne podrazumijevaju samo infrastrukturni i građevinski dio nego i društveni, socio-ekonomski, privredni itd. Detaljniji popis aktivnosti koje ponuđač ili grupa ponuđača moraju obraditi kroz ovaj prostorni plan opisan je u tačkama 3.1. i 3.2. Projektnog zadatka.

Naime, član 3. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine propisuje da je ugovorni organ obavezan postupati transparentno i prema svim ponuđačima osigurati pravičnu i aktivnu

konkurenciju, uz jednak tretman i nediskriminaciju privrednih subjekata. Istim članom propisano je da se javna nabavka mora provoditi na način kojim se obezbjeđuje najefikasnije korištenje javnih sredstava u vezi sa predmetom nabavke i njegovom svrhom. Nadalje, član 44. stav (1) Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje da ugovorni organ može utvrditi samo one uslove kvalifikacije koji su proporcionalni predmetu nabavke i povezani sa njim, dok član 48. Zakona jasno propisuje da se tehnička i profesionalna sposobnost ponuđača može dokazivati samo u obimu koji je objektivno potreban za izvršenje konkretnog ugovora. Pored toga, član 62. Zakona o javnim nabavkama BiH jasno dopušta zajedničko učešće više privrednih subjekata kroz institut grupe ponuđača upravo radi objedinjavanja različitih stručnih, tehničkih, profesionalnih i ekonomskih kapaciteta potrebnih za realizaciju složenih ugovora javne nabavke. Suština instituta zajedničke ponude upravo jeste omogućavanje da više specijalizovanih privrednih subjekata zajednički nastupe na tenderu i objedine različite stručne kompetencije koje su potrebne za realizaciju složenog i multidisciplinarnog predmeta nabavke.

Međutim, ugovorni organ je kroz predmetni uslov potpuno obesmislio institut zajedničke ponude i zajedničkog nastupa ponuđača, jer zahtjevom da svaki član grupe ponuđača mora posjedovati isto ovlaštenje za izradu planskih dokumenata faktički pretvara grupu ponuđača u skup identičnih licenciranih društava, čime se potpuno gubi smisao i svrha zajedničkog nastupa. Na taj način ugovorni organ ne dozvoljava objedinjavanje različitih stručnih kapaciteta, nego praktično dozvoljava samo formalno.

Udruživanje subjekata koji već pojedinačno ispunjavaju gotovo identične uslove. Time se institut grupe ponuđača svodi na puku formalnost bez stvarnog pravnog i ekonomskog smisla, što je direktno suprotno cilju i svrsi Zakona o javnim nabavkama BiH.

Posebno je značajno istaći da iz relevantnih propisa iz oblasti prostornog planiranja uopšte ne proizlazi obaveza da svaki subjekt koji učestvuje u realizaciji pojedinih stručnih segmenata prostornog plana mora imati predmetno ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja.

Naprotiv, član 26. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine propisuje isključivo da se izrada planskog dokumenta može povjeriti pravnom licu registrovanom za obavljanje tih poslova. Dakle, zakon govori o nosiocu izrade planskog dokumenta, odnosno subjektu kojem se povjerava osnovna djelatnost izrade planskog dokumenta kao cjeline, ali ni na jednom mjestu ne propisuje da svaki subjekt koji učestvuje u realizaciji pojedinih stručnih, analitičkih, konsultantskih, GIS, geoloških, geodetskih, okolišnih, demografskih, socio-ekonomskih ili drugih specijalističkih segmenata mora imati isto ovlaštenje.

Štaviše, sama Uredba o posebnim uvjetima koje moraju ispunjavati privredna društva i druga pravna lica da bi se mogla registrovati za obavljanje stručnih poslova izrade planskih dokumenata („Službene novine Federacije BiH“, broj: 71/08), na osnovu koje se izdaje predmetno ovlaštenje, potvrđuje upravo suprotno. Pomenuta Uredba može se pronaći na stranici Federalnog ministarstva prostornog uređenja: https://fmpu.gov.ba/legislativa/uredbe/.

Naime, član 3. navedene Uredbe propisuje minimalne kadrovske uslove za dobijanje ovlaštenja, pri čemu se uglavnom zahtijevaju diplomirani inženjeri arhitekture, građevinarstva, elektrotehnike, mašinstva i ekonomisti sa određenim iskustvom iz oblasti prostornog planiranja. Prema istoj Uredbi vidljivo je da se za dobijanje predmetnog ovlaštenja zahtijeva samo 5 visoko

stručnih kadrova, dok je za izradu prostornih planova potrebno angažovati preko 20 različitih profila i stručnih organizacija, fakulteta i zavoda i slično.

S druge strane, iz samog Projektnog zadatka nesporno proizlazi da realizacija predmetnog ugovora podrazumijeva obradu ogromnog broja multidisciplinarnih stručnih oblasti koje po svojoj prirodi nemaju neposredne veze sa licenciranom djelatnošću izrade planskih dokumenata u smislu navedene Uredbe. Tako Projektnim zadatkom ugovorni organ zahtijeva obradu stanovništva i demografskih pokazatelja, sistema naselja, poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta, voda i vodnih površina, vodne infrastrukture, mineralnih i rudnih nalazišta, energetskih sistema, saobraćaja, privrede, društvenih djelatnosti, zaštite okoliša, zaštite kulturno-historijskog naslijeđa, GIS podloga, prostornih baza podataka, minski sumnjivih područja, socio-ekonomskih analiza, strateških razvojnih projekcija i velikog broja drugih specijalističkih stručnih oblasti. U Projektnom zadatku dodatno se zahtijeva korištenje GIS portala Federalnog ministarstva prostornog uređenja, korištenje JIS sistema, obrada digitalnih podataka, izrada GIS baza podataka, obrada statističkih i demografskih podloga, prezentacije plana, javne rasprave, logistička i tehnička podrška, saradnja sa izrađivačem strateške studije uticaja na okoliš, kao i angažovanje stručnih konsultanata različitih oblasti.

Dakle, sam ugovorni organ kroz Projektni zadatak priznaje da realizacija predmetnog ugovora podrazumijeva multidisciplinaran stručni angažman velikog broja specijalizovanih stručnjaka i organizacija koje objektivno ne mogu posjedovati predmetno ovlaštenje jer po prirodi svog rada nisu projektantska društva, ne zapošljavaju kadar propisan članom 3. Uredbe niti se primarno bave poslovima nosioca izrade planskog dokumenta.

Na taj način ugovorni organ dolazi u direktnu kontradikciju sa vlastitim Projektnim zadatkom. S jedne strane zahtijeva angažovanje specijalizovanih stručnih oblasti i eksperata koji su objektivno neophodni za izradu Prostornog plana Federacije BiH, dok s druge strane kroz odgovor na pojašnjenje TD zabranjuje da takvi subjekti transparentno i zakonito učestvuju kao članovi zajedničke ponude ukoliko ne posjeduju predmetno ovlaštenje. Time nastaje potpuno apsurdna i pravno nedosljedna situacija u kojoj ugovorni organ faktički priznaje da je za realizaciju ugovora neophodno angažovanje subjekata koji ne mogu pribaviti predmetno ovlaštenje, ali im istovremeno zabranjuje formalno i transparentno učešće u postupku javne nabavke.

Posljedica ovakvog postupanja jeste da se specijalizovani stručni subjekti mogu eventualno angažovati tek naknadno, van transparentnog okvira zajedničke ponude i bez njihove formalne identifikacije u postupku javne nabavke. Drugim riječima, ugovorni organ formalno zabranjuje njihov transparentan nastup u postupku, ali istovremeno kroz Projektni zadatak podrazumijeva da će oni ipak biti angažovani tokom realizacije ugovora, samo van formalnog okvira zajedničke ponude. Na taj način se obesmišljava institut zajedničke ponude, ograničava konkurencija, diskriminišu specijalizovani stručni subjekti, podstiče netransparentno angažovanje podizvođača i konsultanata te faktički stvara „siva zona" angažovanja stručnih organizacija koje će objektivno učestvovati u izradi Prostornog plana Federacije BiH, ali bez njihove formalne identifikacije i transparentnog učešća u postupku javne nabavke.

Takvo postupanje je posebno problematično sa aspekta transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača, jer se potpuno neosnovano favorizuje uzak krug licenciranih društava, dok se specijalizovani instituti, fakulteti, naučnoistraživačke organizacije, geološki instituti, geodetske

organizacije, organizacije za zaštitu okoliša, GIS kompanije i druge stručne organizacije stavljaju u diskriminatoran položaj i faktički isključuju iz mogućnosti ravnopravnog zajedničkog nastupa.

Takođe se postavlja pitanje na osnovu čega je ugovorni organ postavio kriterijum da ponuđači imaju urađenih više prostornih planova ukupne vrijednosti 700.000 KM, ako je Zakon o javnim nabavkama BiH rekao da se može tražiti referentno iskustvo u visini procijenjene vrijednosti nabavke. Da li se vršilo prethodno usaglašavanje koliko imaju urađenih planova predmetna grupacija JV IPSA & EKO PLAN & URBIS Centar, pa se na osnovu toga i donijela ovakva odluka.

Uzimajući u obzir sve navedeno, evidentno je da je pobijana tenderska dokumentacija protivna odredbama ZJN, zbog čega zahtijevamo da ugovorni organ poništi Tendersku dokumentaciju broj 05-11-7-193/26 od 07.05.2026. godine za nabavku usluga „Izrada Prostornog plana Federacije BiH", Obavještenje o nabavci broj 1290-1-2-29-3-74/26 od 07.05.2026. godine.

Takođe, zahtijevamo da ugovorni organ u ovom slučaju postupi u skladu sa članom 108. stav 7. ZJN i proslijedi predmet KRŽ radi pokretanja postupka za povrat uplaćene naknade.

Takođe, zahtijevamo da se u slučaju osnovanosti žalbe žaliocu izvrši povrat naknade za pokretanje žalbenog postupka u iznosu od 11.250,00 KM u skladu sa odredbama ZJN.

U Izjašnjenju na žalbene navode, ugovorni organ navodi sljedeće:

Žalba žalitelja „HKP CONSULTING" d.o.o. Banja Luka u cijelosti je neosnovana, obzirom da žalitelj apsolutno pogrešno tumači tendersku dokumentaciju, kao i naknadne odgovore Ugovornog organa, koji su objavljeni na Portalu javnih nabavki po pitanjima postavljenim od zainteresovanih ponuđača. Prije svega ističemo da tenderskom dokumentacijom nije propisano da svi konsultanti, svi podugovarači, svi izrađivači stručnih studija niti svi stručni saradnici moraju imati ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Takav zahtjev u tenderskoj dokumentaciji ne postoji.

Naprotiv, tačkom 4.4.2. b) TD izričito je propisano:

„Ukoliko ponudu dostavlja grupa ponuđača, navedeni uslov (posjedovanje i dostava navedenog ovlaštenja) mora ispunjavati svaki član grupe ponuđača koji će pružati konkretne usluge."

Nakon toga, u samoj TD dato je dodatno pojašnjenje:

„Dakle, ključno je šta će koji član grupe raditi u toku realizacije ugovora. Ukoliko će svi članovi grupe raditi na izradi planskog dokumenta, onda svakako svaki član grupe mora imati zahtijevanu licencu, odnosno, drugim riječima, licencu dostavljaju oni članovi grupe koji će direktno raditi na izradi Prostornog plana Federacije BiH."

Iz navedenog potpuno jasno proizlazi da se predmetno ovlaštenje ne traži od svih učesnika u realizaciji, nego isključivo od članova grupe ponuđača koji neposredno vrše usluge izrade planskog dokumenta.

Dakle, žalitelj proizvoljno proširuje smisao odredbi TD.

Također, ono što je ključno za sve potencijalne ponuđače koji se planiraju organizovati kao grupa ponuđača, na nedvosmislen način definisano je tačkom 4.6. TD:

„4.6.1. U slučaju da ponudu dostavlja grupa ponuđača, ugovorni organ će ocjenu ispunjenosti kvalifikacionih uslova od strane grupe ponuđača izvršiti na sljedeći način:

- Grupa ponuđača kao cjelina mora ispuniti uslove koji su navedeni u tački 4.4.1. pod a) TD (tehnička i profesionalna sposobnost – spisak izvršenih ugovora) i tački 4.3. (ekonomska i finansijska sposobnost), što znači da grupa ponuđača može kumulativno ispunjavati postavljene uslove i dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju ispunjavanje postavljenih uslova;

- Uslove koji su navedeni pod tačkama 4.1., 4.2., 4.4.1. pod b) i 4.5. (Lična sposobnost, Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, tehnička i profesionalna sposobnost – tehnička opremljenost i Sukob interesa) moraju ispunjavati svaki član grupe ponuđača pojedinačno, te svaki od članova grupe ponuđača mora dostaviti dokumentaciju kojom dokazuje ispunjavanje postavljenih uslova.

Posebno napominjemo da posjedovanje ovlaštenja/licence o ispunjavanju uslova za izradu planskih dokumenata koje izdaje Federalno ministarstvo prostornog uređenja predstavlja uslov koji će morati ispuniti onaj ponuđač koji je izabran kao najpovoljniji, dok se u ovoj fazi dostavlja samo Izjava iz tačke 4.4.1. pod b) TD.“

Nakon objavljivanja tenderske dokumentacije na Portalu javnih nabavki postavljeno je pitanje koje glasi: „Poštovani, molimo za pojašnjenje tačke 4.4.1. pod b) TD (Tehnička... i ...i profesionalna sposobnost) kojom je propisano da ponuđač treba biti osposobljen za pružanje usluga koje su predmet ovog postupka javne nabavke, te da će prije potpisivanja ugovora obezbijediti i dostaviti:

- Ovlaštenje o ispunjavanju posebnih uslova za izradu planskih dokumenata koje izdaje Federalno ministarstvo prostornog uređenja.

Ukoliko ponudu za predmetnu nabavku podnosi grupa ponuđača koja kumulativno ispunjava uslove u pogledu spiska izvršenih ugovora o pruženim uslugama koje su predmet nabavke, da li je za ugovorni organ prihvatljivo da samo onaj član grupe koji će direktno raditi na izradi Prostornog plana FBiH dostavi zahtijevano ovlaštenje, dakle bez obaveze da i ostali članovi grupe ponuđača, a koji imaju sjedište izvan BiH, obezbijede i dostave navedeno ovlaštenje izdato od Federalnog ministarstva prostornog uređenja."

Na navedeni upit Ministarstvo je odgovorilo na sljedeći način:

„Poštovani, u skladu sa mišljenjem Agencije za javne nabavke BiH, uz uvažavanje relevantnih materijalnih propisa kojima je uređena oblast prostornog planiranja, tenderskom dokumentacijom je propisano da svaki član grupe ponuđača koji će učestvovati u poslovima izrade Prostornog plana Federacije BiH mora posjedovati zahtijevano ovlaštenje.

Ukoliko se reference stranog člana grupe koriste za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti u pogledu iskustva na izradi prostorno-planske dokumentacije, tada taj član mora imati stvarno i neposredno učešće u realizaciji predmetnih usluga, te ispunjavati uslove propisane tenderskom dokumentacijom i posebnim propisima, uključujući posjedovanje ovlaštenja Federalnog ministarstva prostornog uređenja za obavljanje poslova izrade planskih dokumenata.

Naime, ukoliko član grupe ne dostavlja predmetno ovlaštenje uz obrazloženje da neće učestvovati u poslovima prostornog planiranja, a njegove reference se istovremeno koriste za dokazivanje ključne tehničke i profesionalne sposobnosti grupe ponuđača, takvo postupanje dovodi do nesklada između kapaciteta na koje se grupa ponuđača oslanja radi ispunjavanja kvalifikacionih uslova i stvarnog izvršenja ugovora.

Dodatno, imajući u vidu predmet nabavke i prirodu usluga koje obuhvataju izradu Prostornog plana Federacije BiH, ovaj ugovorni organ ne nalazi jasnim niti dovoljno odredivim koji bi doprinos člana grupe ponuđača mogao biti ukoliko isti ne bi neposredno učestvovao u poslovima izrade prostorno-planske dokumentacije, a njegove reference se koriste kao dokaz profesionalne sposobnosti.

Također, tačkom 4.6.2. tenderske dokumentacije propisano je da su članovi grupe ponuđača dužni dostaviti pravni akt o formiranju grupe ponuđača, kojim se, između ostalog, jasno definiše doprinos i učešće svakog člana grupe u realizaciji ugovora."

Ovakvim odgovorom ugovorni organ, koji je upoznat sa predmetom nabavke i prirodom poslova, a posebno značajem dokumenta kao što je Prostorni plan FBiH, samo ukazuje na nesklad između kapaciteta na koje se grupa ponuđača oslanja radi ispunjavanja kvalifikacionih uslova i stvarnog izvršenja ugovora. Nažalost, u samom istupanju grupe ponuđača može doći do određene zloupotrebe prava. Pored toga, ovakav slučaj bi sigurno bio u suprotnosti sa principima javnih nabavki, posebno najefikasnijim korištenjem javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom. Odgovor je bio i svojevrsni pokušaj da se utiče na ponuđače da eliminišu mogućnost ovakvog djelovanja.

Međutim, predmet žalbe je tenderska dokumentacija, a ne odgovor na postavljeno pitanje, stoga ističemo da je ovaj ugovorni organ, svjestan svojih mogućnosti s aspekta Zakona o javnim nabavkama, a imperativno poštujući odredbe istog, kao i drugih pozitivno pravnih propisa, izradio tendersku dokumentaciju na način da je nediskriminirajuća i da osigurava aktivnu i pravičnu konkurenciju. Nemogućnost jednog pravnog lica da ispuni postavljene zahtjeve ne znači da ti zahtjevi imaju ograničavajući karakter na konkurenciju, pogotovo kada su utemeljeni na materijalnom propisu. Tačke 4.4.1. b) i 4.4.2. b) tenderske dokumentacije imaju zakonsko uporište, zbog čega su neophodne, a također su i vrlo jasne i precizne.

Nakon prethodno pomenutog, postavljeno je i drugo pitanje (upravo od strane žalitelja), koje glasi:

„Poštovani, molimo vas da nam u skladu sa TD odgovorite da li su ponuđači u skladu sa projektnim zadatkom i Uredbom o jedinstvenoj metodologiji za izradu prostorno planskih dokumenata („Službene novine FBiH", br. 63/04; 50/07; 84/10) obavezni da angažuju i stručne organizacije i kompanije za izradu i analizu drugih segmenata prostorno planske dokumentacije (poljoprivrednog, šumskog zemljišta, stanja okoliša, geoloških i rudarskih aktivnosti, demografskog kretanja stanovništva i drugih oblasti definisanih Zakonom i Uredbom). Da li te organizacije mogu biti angažovane kao partneri u JV ugovoru?", na koji upit je Ministarstvo odgovorilo na sljedeći način:

„Poštovani, u skladu sa Projektnim zadatkom i odredbama tenderske dokumentacije, nosilac izrade je obavezan obezbijediti stručne kapacitete za izradu svih segmenata Prostornog plana Federacije BiH definisanih Zakonom, Uredbom o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata i projektnim zadatkom.

Tenderskom dokumentacijom je propisano da: „sva dodatna istraživanja, studije i ostala dokumentaciona osnova, koje su utvrđene odredbama Uredbe o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata, Nosilac izrade pribavlja i/ili izrađuje samostalno ili angažovanjem ovlaštenih konsultanata (studije demografskog, privrednog, elektroenergetskog razvoja, razvoja saobraćajne infrastrukture i sl.)."

Slijedom navedenog, ponuđač nije obavezan da stručne organizacije i kompanije za pojedine oblasti angažuje kao članove grupe ponuđača (JV partnera), nego iste može angažovati kao vanjske saradnike, konsultante ili podugovarače za izvršenje određenih stručnih poslova u okviru realizacije ugovora.

U tom smislu, način angažovanja stručnih lica i organizacija ostaje na izbor ponuđača, uz obavezu da se cjelokupan predmet nabavke izvrši u skladu sa zahtjevima tenderske dokumentacije i važećim propisima."

Dakle, cijenimo da je Ugovorni organ na nedvosmislen način dao pojašnjenja u vezi sa formiranjem i uslovima za članove grupe ponuđača, kao i u vezi sa angažovanjem drugih vanjskih saradnika (za različite vrste studija iz oblasti zaštite okoliša, demografskog, privrednog, elektroenergetskog razvoja, razvoja saobraćajne infrastrukture i sl.), konsultante ili podugovarače za izvršenje određenih stručnih poslova u okviru realizacije ugovora, te da niti jednom odredbom tenderske dokumentacije, niti svojim odgovorima nije rekao da stručnjaci iz tih drugih oblasti moraju imati Ovlaštenje o ispunjavanju posebnih uslova za izradu planskih dokumenata koje izdaje Federalno ministarstvo prostornog uređenja.

Kako bi Uredu za razmatranje žalbi detaljnije objasnili o čemu se konkretno radi, ovdje je potrebno navedeni uslov posjedovanja ovlaštenja direktno vezati za tačku 4.4.1. tenderske dokumentacije, koja se također tiče tehničke i profesionalne sposobnosti iz Članova 48. i 50. Zakona, a kojom je propisano da ponuđači trebaju ispuniti sljedeće minimalne uslove za kvalifikaciju:

a) da imaju uspješno iskustvo u realizaciji najmanje jednog ili više ugovora za izradu planskog dokumenta (prostorni plan područja posebnih obilježja, prostorni plan kantona, prostorni plan grada i/ili općine, urbanistički plan) u posljednje 3 (tri) godine (računajući od dana objave obavještenja o nabavci na Portalu javnih nabavki) ili od datuma registracije odnosno početka poslovanja, koji su u vezi s predmetnom nabavkom, odnosno čiji su karakter i kompleksnost adekvatni predmetnoj nabavci.

Nadalje je tačkom 4.4.2. TD propisano da će se ocjena tehničke i profesionalne sposobnosti ponuđača iz tačke 4.4.1. TD izvršiti na osnovu dostavljanja DOKAZA koje su ponuđači dužni dostaviti uz ponudu, i to:

a) Spisak izvršenih ugovora o pruženim uslugama koje su predmet nabavke, u posljednje 3 (tri) godine (računajući od dana objave obavještenja o nabavci na Portalu javnih nabavki) ili od datuma registracije, odnosno početka poslovanja, ako je ponuđač registrovan, odnosno počeo da radi prije manje od 3 (tri) godine, koji sadrži minimalno jedan ili više ugovora čija ukupna vrijednost iznosi najmanje 700.000,00 KM bez uračunatog PDV-a.

Konkretno posmatrajući navedeni uslov, cilj Ugovornog organa je bio da Prostorni plan Federacije BiH radi pravno lice ili grupa ponuđača koja ima ozbiljne reference i iskustvo u izradi prostornih planova, obzirom da se radi o strateškom planskom dokumentu najvišeg nivoa

u Federaciji BiH. S tim u vezi, kada posmatramo prvo postavljeno pitanje, koje se odnosilo na situaciju da neko od domaćih pravnih lica koje ima ovlaštenje za izradu prostorno-planske dokumentacije „samo formalno" preuzme reference nekog stranog člana grupe, a da onda taj drugi član grupe ne učestvuje u postupku u smislu same izrade prostornog plana, došlo se zaista do jedne pravne nelogičnosti i potencijalne zloupotrebe instituta grupe ponuđača.

Pored svega navedenog, navodi žalitelja kojima ističe sumnju da se ovakvim postupanjem i zahtjevima od strane Ugovornog organa direktno pogoduje određenim kompanijama, te postavlja pitanje na osnovu čega je Ugovorni organ postavio kriterijum da ponuđači imaju više urađenih prostornih planova ukupne vrijednosti 700.000,00 KM, apsolutno su neosnovani i neutemeljeni.

Naime, Ugovorni organ u skladu sa članom 50. stav (1) tačka a) Zakona o javnim nabavkama zahtijeva spisak izvršenih ugovora o pruženim uslugama koje su predmet nabavke u posljednje 3 (tri) godine (računajući od dana objave obavještenja o nabavci na Portalu javnih nabavki) ili od datuma registracije, odnosno početka poslovanja, ako je ponuđač registrovan, odnosno počeo da radi prije manje od 3 (tri) godine, koji sadrži minimalno jedan ili više ugovora čija ukupna vrijednost iznosi najmanje 700.000,00 KM bez uračunatog PDV-a.

Također, traženi spisak je u potpunosti u skladu sa Uputstvom za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, jer se traži popis ugovora koji su u vezi sa predmetom nabavke, odnosno traženi su ugovori o pruženim uslugama koje su predmet nabavke i srazmjeran je predmetu nabavke, jer je tražena vrijednost jednog ili više ugovora značajno niža od procijenjene vrijednosti nabavke.

Prije nego što se upustilo u meritorno rješavanje predmetne žalbe, ovaj organ je pristupio utvrđivanju ispunjenosti procesnih predpostavki za rješavanje žalbe sukladno članu 109. a u svezi sa članom 101. Zakona o javnim nabavkama i članu 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, ovaj organ je izveo odgovarajući zaključak ocjenivši da je potrebno usvojiti žalbu žalitelja i poništiti predmetnu tendersku dokumentaciju.

Iz sadržaja žalbe proizlazi da žalitelj u žalbi navodi da je tenderska dokumentacija nezakonita na način da propisuje da svaki član grupe ponuđača mora imati ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Žalitelj tvrdi da:

- predmet nabavke obuhvata veliki broj multidisciplinarnih poslova,
- u realizaciji učestvuju različiti stručni subjekti.
- te da nije zakonito zahtijevati da svi članovi grupe ponuđača imaju predmetno ovlaštenje.

U vezi sa navedenim, ističe da Ugovorni organ traži ovlaštenje i za subjekte koji rade druge studije i specijalističke poslove, kao što su: geološke, demografske, okolišne,

saobraćajne, energetske, GIS, ekonomske i druge stručne organizacije, a koje ne mogu imati predmetno ovlaštenje, pa smatra da ih tenderska dokumentacija nezakonito isključuje iz postupka.

Na ovaj način žalitelj smatra da se ograničava konkurencija, odnosno tvrdi da navedeni uslov favorizuje mali broj subjekata, da je diskriminatoran te da onemogućava zajedničke ponude i učešće specijalizovanih stručnih organizacija.

U drugom žalbenom navodu žalitelj u žalbi ističe sumnju da se ovakvim postupanjem i zahtjevima od strane Ugovornog organa direktno pogoduje određenim kompanijama te postavlja pitanje na osnovu čega je Ugovorni organ postavio kriterijum da ponuđači imaju više urađenih prostornih planova ukupne vrijednosti 700.000,00 KM.

U svome izjašnjenju na žalbu ugovorni organ navodi da žalitelj pogrešno tumači tendersku dokumentaciju, kao i naknadne odgovore Ugovornog organa, koji su objavljeni na Portalu javnih nabavki po pitanjima postavljenim od zainteresovanih ponuđača. Ugovorni organ navodi da tenderskom dokumentacijom nije propisano da svi konsultanti, svi podugovarači, svi izrađivači stručnih studija niti svi stručni saradnici moraju imati ovlaštenje Federalnog ministarstva prostornog uređenja. Takav zahtjev u tenderskoj dokumentaciji ne postoji.

Naprotiv, tačkom 4.4.2. b) TD izričito je propisano:

„Ukoliko ponudu dostavlja grupa ponuđača, navedeni uslov (posjedovanje i dostava navedenog ovlaštenja) mora ispunjavati svaki član grupe ponuđača koji će pružati konkretne usluge."

Nakon toga, u samoj TD dato je dodatno pojašnjenje:

„Dakle, ključno je šta će koji član grupe raditi u toku realizacije ugovora. Ukoliko će svi članovi grupe raditi na izradi planskog dokumenta, onda svakako svaki član grupe mora imati zahtijevanu licencu, odnosno, drugim riječima, licencu dostavljaju oni članovi grupe koji će direktno raditi na izradi Prostornog plana Federacije BiH."

Iz navedenog potpuno jasno proizlazi da se predmetno ovlaštenje ne traži od svih učesnika u realizaciji, nego isključivo od članova grupe ponuđača koji neposredno vrše usluge izrade planskog dokumenta.

Dakle, žalitelj proizvoljno proširuje smisao odredbi TD.

Također, ono što je ključno za sve potencijalne ponuđače koji se planiraju organizovati kao grupa ponuđača, na nedvosmislen način definisano je tačkom 4.6. TD:

„4.6.1. U slučaju da ponudu dostavlja grupa ponuđača, ugovorni organ će ocjenu ispunjenosti kvalifikacionih uslova od strane grupe ponuđača izvršiti na sljedeći način:

- Grupa ponuđača kao cjelina mora ispuniti uslove koji su navedeni u tački 4.4.1. pod a) TD (tehnička i profesionalna sposobnost – spisak izvršenih ugovora) i tački 4.3. (ekonomska i finansijska sposobnost), što znači da grupa ponuđača može kumulativno ispunjavati postavljene uslove i dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju ispunjavanje postavljenih uslova;
- Uslove koji su navedeni pod tačkama 4.1., 4.2., 4.4.1. pod b) i 4.5. (Lična sposobnost, Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, tehnička i profesionalna sposobnost – tehnička opremljenost i Sukob interesa) moraju ispunjavati svaki član grupe ponuđača pojedinačno, te svaki od članova grupe ponuđača mora dostaviti dokumentaciju kojom dokazuje ispunjavanje postavljenih uslova.

U cilju pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja ovaj organ je izvršio uvid u predmetni spis i tendersku dokumentacuju kojom je ugovorni organ definisao sljedeće:

Što se tiče tehničke i profesionalne sposobnosti iz članova 48. i 50. Zakona, ponuđači trebaju ispuniti sljedeće minimalne uslove za kvalifikaciju:

a) da su osposobljeni za pružanje usluga koje su predmet ovog postupka javne nabavke."

Kao dokaz propisano je sljedeće:

b) Ponuđači u okviru svoje ponude dostavljaju:

Izjavu ovjerenu od strane ponuđača o tehničkoj opremljenosti i osposobljenosti i mjerama kojima raspolaže za izvršenje predmetnih usluga, a kojom ponuđač potvrđuje da je upoznat sa uslovom da će prije potpisivanja ugovora, u roku od 10 (deset) dana od dana prijema Odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača, obezbijediti i dostaviti:

- Ovlaštenje o ispunjavanju posebnih uslova za izradu planskih dokumenata koje izdaje Federalno ministarstvo prostornog uređenja, u skladu sa Uredbom o posebnim uslovima koje moraju ispunjavati privredna društva i druga pravna lica da bi se mogla registrovati za obavljanje stručnih poslova izrade planskih dokumenata („Službene novine Federacije BiH", broj: 71/08).

Izjava se dostavlja u formi utvrđenoj Aneksom 5 tenderske dokumentacije. Ukoliko ponudu dostavlja grupa ponuđača, navedeni uslov (posjedovanje i dostava navedenog ovlaštenja) mora ispunjavati svaki član grupe ponuđača koji će pružati konkretne usluge.

Ukoliko izabrani ponuđač u ostavljenom roku propusti da dostavi traženo ovlaštenje/licencu, prijedlog ugovora će se dostaviti ponuđaču čija je ponuda po rang-listi odmah nakon ponude izabranog ponuđača."

Dalje je u članu 4.6.1. u odnosu na grupu ponuđača propisano:

„4.6.1. U slučaju da ponudu dostavlja grupa ponuđača, ugovorni organ će ocjenu ispunjenosti kvalifikacionih uslova od strane grupe ponuđača izvršiti na sljedeći način:

- Grupa ponuđača kao cjelina mora ispuniti uslove koji su navedeni u tački 4.4.1. pod a) TD (tehnička i profesionalna sposobnost – spisak izvršenih ugovora) i tački 4.3. (ekonomska i finansijska sposobnost), što znači da grupa ponuđača može kumulativno ispunjavati postavljene uslove i dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju ispunjavanje postavljenih uslova;
- Uslove koji su navedeni pod tačkama 4.1., 4.2., 4.4.1. pod b) i 4.5. (Lična sposobnost, Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, tehnička i profesionalna sposobnost – tehnička opremljenost i Sukob interesa) moraju ispunjavati svaki član grupe ponuđača pojedinačno, te svaki od članova grupe ponuđača mora dostaviti dokumentaciju kojom dokazuje ispunjavanje postavljenih uslova.

S obzirom na sve navedeno, ovaj organ cijeni da žalitelj osnovano potencira navedene tvrdnje imajući u vidu navedene tačke tenderske dokumentacije i dodatno pojašnjenje ugovornog organa u kojem ugovorni organ ističe da je ključno šta će koji član grupe raditi u toku realizacije

ugovora te ugovorni organa navodi „Ukoliko će svi članovi grupe raditi na izradi planskog dokumenta, onda svakako svaki član grupe mora imati zahtijevanu licencu, odnosno, drugim riječima, licencu dostavljaju oni članovi grupe koji će direktno raditi na izradi Prostornog plana Federacije BiH." Iz navedenog potpuno jasno proizlazi da se predmetno ovlaštenje ne traži od svih učesnika u realizaciji, nego isključivo od članova grupe ponuđača koji neposredno vrše usluge izrade planskog dokumenta.

Međutim, po ocjeni ovog organa je sporno i od utjecaja za predmetni postupak javne nabavke jeste upravo činjenica da ugovorni organ jasno i precizno nije definirao odnosno u svome izjašnjenju na žalbu ne daje adekvatan odgovor i argumentaciju na osnovu koje dokumentacije u ponudi će ugovorni organ prilikom ocjene ponuda cijeniti i utvrditi šta će koji član grupe raditi u toku realizacije ugovora. Ovako postavljenom formulacijom u tenderskoj dokumentaciji ovom organu ostaje nejasno na osnovu čega će ugovorni organ u fazi ocjene ponude te u kasnijoj fazi postupka nedvosmisleno utvrditi koji članovi grupe koji će direktno raditi na izradi Prostornog plana Federacije BiH." Član 3. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine propisuje da je ugovorni organ obavezan postupati transparentno i prema svim ponuđačima osigurati pravičnu i aktivnu konkurenciju, uz jednak tretman i nediskriminaciju privrednih subjekata. Nadalje, član 44. stav (1) Zakona o javnim nabavkama BiH propisuje da ugovorni organ može utvrditi samo one uslove kvalifikacije koji su proporcionalni predmetu nabavke i povezani sa njim, dok član 48. Zakona jasno propisuje da se tehnička i profesionalna sposobnost ponuđača može dokazivati samo u obimu koji je objektivno potreban za izvršenje konkretnog ugovora. Pored toga, član 62. Zakona o javnim nabavkama BiH jasno dopušta zajedničko učešće više privrednih subjekata kroz institut grupe ponuđača upravo radi objedinjavanja različitih stručnih, tehničkih, profesionalnih i ekonomskih kapaciteta potrebnih za realizaciju složenih ugovora javne nabavke. Suština instituta zajedničke ponude upravo jeste omogućavanje da više specijalizovanih privrednih subjekata zajednički nastupe na tenderu i objedine različite stručne kompetencije koje su potrebne za realizaciju složenog i multidisciplinarnog predmeta nabavke.

U skladu sa članom 53. Zakona o javnim nabavkama BiH, ugovorni organ je dužan u tenderskoj dokumentaciji dati potpune informacije o uslovima ugovora i ipostupku dodjele ugovora, a koji su ponuđačima dovoljni za pripremu ponude na stvarno konkurentskoj osnovi.

S obzirom na navedeno, ovaj organ cijeni da je žalbeni navod osnovan.

Vezano za žalbeni navod u kojem žalitelj navodi da je ugovorni organ nezakonito postavio kriterijum da ponuđači imaju više urađenih prostornih planova ukupne vrijednosti 700.000,00 KM, ovaj organ cijeni da je žalbeni navod neosnovan.

Imajući u vidu predmet javne nabavke kao i procjenjenu vrijednost iste, ovaj organ ističe da je ugovorni organ u skladu sa članom 50. stav (1) tačka a) Zakona o javnim nabavkama zahtijevao spisak izvršenih ugovora o pruženim uslugama koje su predmet nabavke u posljednje 3 (tri) godine (računajući od dana objave obavještenja o nabavci na Portalu javnih nabavki) ili od datuma registracije, odnosno početka poslovanja, ako je ponuđač registrovan, odnosno počeo da radi prije manje od 3 (tri) godine, koji sadrži minimalno jedan ili više ugovora čija ukupna vrijednost iznosi najmanje 700.000,00 KM bez uračunatog PDV-a.

Također, traženi spisak je u potpunosti u skladu sa Uputstvom za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, jer se traži popis ugovora koji su u vezi sa predmetom nabavke, odnosno traženi su ugovori o pruženim uslugama koje su predmet nabavke i

srazmjeran je predmetu nabavke, jer je tražena vrijednost jednog ili više ugovora značajno niža od procijenjene vrijednosti nabavke, te je ugovorni organ ostavio mogućnost i dostavljanja više ugovora u navedenoj vrijednosti, te se žalbeni navod cijeni neosnovanim.

Zahtjev žalitelja zastupan putem punomoćnika Aleksi Prole, advokatu iz Banja Luke, za naknadu troškova žalbenog postupkausvaja se u iznosu od 987,19 KM. O povratu sredstava uplaćenih na ime naknade za pokretanje žalbenog postupka ovaj organ donijet će posebno rješenje.

Na osnovu svega naprijed navedenog, sukladno članu 111. Zakona o javnim nabavama Bosne i Hercegovine, a u svezi sa članom 230. Zakona o upravnom postupku, odlučeno je kao u dispozitivu ovog Rješenja.

Pouka o pravnom lijeku:

Ovo rješenje je konačan upravni akt. 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.

PREDSJEDAVAJUĆI URŽ-a

Adin Kondžić

Dostaviti:

- "HKP CONSULTING"d.o.o. Banja Luka, zastupan po punomoćniku Aleksi Prole, advokatu iz Banje Luke
- Federalno ministarstvo prostornog uređenja
- Evidencija
- a/a