BOSNA I HERCEGOVINA
URED ZA RAZMATRANJE ŽALBI

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

BOSNIA AND HERZEGOVINA
PROCUREMENT REVIEW BODY

Број: ЈН2-01-07-1-1328-10/26
Датум: 26.08.2026. године

Канцеларија за разматрање жалби БиХ, рјешавајући по жалбама понуђача „Примапром“ д.о.о. Бања Лука, од 31.07.2026. године, заступаног по пуномоћнику Саши Грабежу, адвокату из Бања Луке, и жалби понуђача „R&S“ д.о.о. Сарајево, број: 3007/2026-1 од 30.07.2026. године, изјављеним против Одлуке о избору најповољнијег понуђача број: 07-2-16-3-871-16/26 од 22.07.2026. године, у поступку јавне набавке амбалажног материјала за Опште изборе 2026. године, ЛОТ 1 – Амбалажни материјал (ПВЦ вреће) за бирачка мјеста и складиште ЦИК БиХ, уговорног органа „Централна изборна комисија Босне и Херцеговине“, на основу члана 111. ст. (1) тачка д) и ст. (10) Закона о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“, бр. 39/14, 59/22 и 50/24), на пленарној сједници одржаној дана 26.08.2026. године донијела је:

Р Ј Е Ш Е Њ Е

1. Жалбе се усвајају.
2. Поништава се Одлука о избору најповољнијег понуђача број: 07-2-16-3-871-16/26 од 22.07.2026. године и предмет се враћа уговорном органу на поновни поступак.
3. Усваја се захтјев жалиоца „Примапром“ д.о.о. Бања Лука за надокнаду трошкова састава жалбе по пуномоћнику у износу од 987,19 КМ са ПДВ-ом.
4. Обавезује се уговорни орган да надокнади жалиоцу „Примапром“ д.о.о. Бања Лука трошкове састава жалбе по пуномоћнику у износу од 987,19 КМ, у року од осам дана од дана извршности овог рјешења.
5. Повратак средстава уплаћених на име накнаде за покретање жалбеног поступка, понуђачу „Примапром“ д.о.о. Бања Лука у износу од 1.200,00 КМ, те понуђачу „R&S“ д.о.о. Сарајево у износу од 750,00 КМ, извршиће се на основу посебног рјешења овог органа.

Образложење

Дана 23.06.2026. године уговорни орган „Централна изборна комисија Босне и Херцеговине“ објавила је обавјештење о набавци број: 794-1-1-152-3-17/26, у отвореном поступку јавне набавке амбалажног материјала за Опште изборе 2026. године. Тендер је подијељен на два лота.

Против Одлуке о избору најповољнијег понуђача број: 07-2-16-3-871-16/26 од 22.07.2026. године, која се односи на ЛОТ 1 - Амбалажни материјал (ПВЦ вреће) за бирачка мјеста и складиште ЦИК БиХ, жалиоци изјављују жалбу, а жалбене наводе темеље на следећим тврдњама:

1. Жалилац „R&S“ д.о.о. Сарајево тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex“ д.о.о. Грачаница не испуњава квалификације у дијелу техничке и професионалне способности, прописане тачком 3.5.1 тендерске документације. Списак извршених уговора, достављен на страни 41 понуде не садржи предмет уговора и процењат реализације уговора, а потврда о уредном извршењу испорука, достављена на страни 39

понуде, односи се на извршене испоруке и као таква, ни насловом ни садржајем не доказује да је постојао/постоји уговор, већ наводи да се ради о континуираним испорукама у наведеном временском периоду. Било какво накнадно рјешавање питања да ли постоји уговор или не, било би допуна понуде, што је супротно члану 57. став (2) ЗЈН.

Жалилац „Примапром" д.о.о. Бања Лука, у оквиру другог жалбеног навода, такође тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не испуњава услов техничке и професионалне способности, прописан тачком 3.5 тендерске документације јер списак извршених уговора не садржи предмет уговора и проценат реализације уговора;

2. Жалилац „R&S" д.о.о. Сарајево тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не садржи све податке за робу, како је то прописано тачком 4.6.2 тендерске документације. На страни 13 понуде, достављена је понуда Г4203 из које нису видљиви ни произвођач, ни земља поријекла, а ни све карактеристике понуђених артикала (нпр. нису видљиве боје, да ли су артикли прозирни или не);

Жалилац „Примапром" д.о.о. Бања Лука, у оквиру првог жалбеног навода, такође тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не испуњава услов техничке и професионалне способности, прописан тачком 4.6.2 тендерске документације, из разлога што није наведен произвођач, земља поријекла, врста, тип и карактеристике производа.

Жалиоци предлажу да се жалба усвоји, поништи спорна одлука, те захтјевају повратак накнаде за покретање жалбеног поступка, а жалилац „Примапром" д.о.о. Бања Лука захтјева и надокнаду трошкова састава жалбе по пуномоћнику у износу од 987,18 КМ са ПДВ-ом.

Уговорни орган је доставио Изјашњење по жалби понуђача „R&S" д.о.о. Сарајево, број: 07-2-16-3-871-33/26 од 05.08.2026. године, те Изјашњење по жалби понуђача „Примапром" д.о.о. Бања Лука, број: 07-2-16-3-871-34/26 од 06.08.2026. године у којем тврди да је жалба неоснована.

Жалилац „R&S" д.о.о. Сарајево је доставио одговор на изјашњење уговорног органа, број: 1708-1/26 од 17.08.2026. године, којим спори достављено изјашњење.

Изабрани понуђач се није изјаснио на жалбене наводе, иако је уредно обавјештен о вођењу поступака по жалби.

Прије упуштања у разматрање жалбених навода овај орган је утврдио да је жалба уредна, допуштена, благовремена, изјављена од стране овлаштеног лица и лица које има активну легитимацију, све у складу са члановима 106. став (2) и 109. Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН).

Жалбе су основане

У току жалбеног поступка изведени су докази, увидом у достављену документацију од стране уговорног органа и жалиоца, и то:

- Одлуку о набавци амбалажног материјала за Опште изборе 2026. године, број: 07-2-16-3-871-1/26 од 29.05.2026. године;
- Обавјештење о набавци број: 794-1-1-152-3-17/26 од 23.06.2026. године;
- Тендерску документацију број: 07-2-16-3-871-2/26;
- Тендерску документацију (исправка) број: 07-2-16-3-871-4/26;
- Копију понуде изабраног понуђача;
- Записник о отварању понуда – ЛОТ 1, број: 07-2-16-3-871-12/26 од 14.07.2026. године;

- Записник о прегледу и оцјени понуда број: 07-2-16-3-871-15/26 од 21.07.2026. године;
- Одлуку о избору најповољнијег понуђача број: 07-2-16-3-871-16/26 од 22.07.2026. године и
- Другу документацију и доказе достављене од стране уговорног органа.

Разматрајући жалбени навод у којем жалиоци тврде да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не испуњава услове прописане тачком 3.5.1 тендерске документације, овај орган је извршио увид у тендерску документацију и понуду изабраног понуђача.

Жалилац „R&S" д.о.о. Сарајево тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не испуњава квалификације у дијелу техничке и професионалне способности, прописане тачком 3.5.1 тендерске документације. Списак извршених уговора, достављен на страни 41 понуде не садржи предмет уговора и проценат реализације уговора, а потврда о уредном извршењу испорука, достављена на страни 39 понуде, односи се на извршене испоруке и као таква, ни насловом ни садржајем не доказује да је постојао/постоји уговор, већ наводи да се ради о континуираним испорукама у наведеном временском периоду. Било какво накнадно рјешавање питања да ли постоји уговор или не, било би допуна понуде, што је супротно члану 57. став (2) ЗЈН.

Жалилац „Примапром" д.о.о. Бања Лука, у оквиру другог жалбеног навода, такође тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex" д.о.о. Грачаница не испуњава услов техничке и професионалне способности, прописан тачком 3.5 тендерске документације јер списак извршених уговора не садржи предмет уговора и проценат реализације уговора.

Уговорни орган наводи у изјашњењима на жалбе да је изабрани понуђач доставио све што је тражено тендерском документацијом, те да се приликом оцјене испуњености услова не може занемарити чињеница да је изабрани понуђач, поред достављеног списка, доставио и уредну потврду о уредно извршеном уговору, издату од уговорног органа, односно друге уговорне стране, којом су на вјеродостојан начин потврђене чињенице релевантне за оцјену његове техничке и професионалне способности. Потврда садржи податке о предмету уговора, уговорној страни, вриједности уговора, као и податке из којих је јасно и недвосмислено могуће утврдити степен, односно проценат реализације уговора, тако да се из цјелокупне документације може утврдити да је изабрани понуђач извршио уговор на начин и у обиму који потврђује испуњеност захтјеваног услова.

Тачком 3.5.1. тендерске документације прописано је:

„На основу члана 48. и 49. Закона, остали услови за квалификацију понуђача, у смислу доказивања техничке и професионалне способности понуђача, оцјењују се кроз минимум квалификационих услова који су усклађени и сразмјерни са предметном набавком, а утврђују се на слиједећи начин:

- Доказ о уредно извршеном уговору или уговорима за испоруку робе ***која је предмет ове јавне набавке****, у форми Списка извршених уговора у посљедње три године или од датума регистрације односно почетка пословања ако је почео да ради прије мање од три године, уз Потврду/е других привредних субјеката о њиховој реализацији.*

Списак извршених уговора, написан на меморандуму понуђача, потписан од стране овлаштеног лица и уз печат понуђача, садржи: предмет уговора, назив фирме правног субјекта са којим је уговор закључен, вриједност уговора, проценат реализације уговора (оригинал);

Потврда/е о уредно извршеним уговорима морају садржавати слиједеће елементе:

-назив и сједиште уговорних страна или привредних субјеката,

-предмет уговора,

-вриједност уговора,

-вријеме и мјесто извршења уговора,

-наводе о уредно извршеним уговорима (оригинал или фотокопија обавезно овјерена од стране надлежног органа)."

Увидом у понуду, овај орган је утврдио да је изабрани понуђач на страни 41 понуде доставио Списак извршених уговора у посљедње три године, у којем је наведено пет уговора, како се наводи:

- DM DROGERIE MARK д.о.о. Сарајево у износу од 1.515.138,00 КМ
- BERRY Superfos д.о.о. Грачаница у износу од 814.543,00 КМ
- FEN д.о.о. Лукавац у износу од 610.079,30 КМ
- BERRY Superfos д.о.о. Грачаница у износу од 814.543,00 КМ
- VERITAS AUTOMATIVE д.о.о. Сарајево у износу од 422.079,90 КМ
- MLIN I PEKARA д.о.о. Љубаче у износу од 385.444,30 КМ.

На страни 39 понуде достављена је Потврда о уредно извршењу испорука, број: 223/26 од 30.06.2026. године, издата од стране BERRY Superfos д.о.о. Грачаница, у којој се наводи:

„*Предмет набавке: Набавка амбалажног материјала Опште изборе 2026. године.*

Укупна вриједност извршених испорука са ПДВ-ом за од 30.06.2023. до 30.06.2026. године је 814.543,00 КМ са ПДВ-ом.

Вријеме извршења испорука: 30.06.2023. - 30.06.2026. године

Мјесто испоруке: ФЦО складиште купца.“

Издатом потврдом се потврђује да је BERRY Superfos д.о.о. Грачаница као купац, од добављача „Plastex“ д.о.о. поручио амбалажних врећа у вриједности од 814.543,00 КМ, те су све испоруке од стране добављача уредно реализоване, у утврђеним роковима и са траженим квалитетом. Потврда се издаје као доказ о успјешно реализованим испорукама, те се издаје добављачу „Plastex“ д.о.о. у сврху учешћа на тендеру.

Цијенећи напријед утврђено чињенично стање, прије свега треба истаћи чињеницу да се успјешно искуству, сходно тачки 3.5.1 тендерске документације, доказује са извршеним уговором или уговорима који су за предмет имали испоруку робе **која је предмет ове јавне набавке.** Предмет ЛОТ-а 1, који се спори овом жалбом, је амбалажни материјал (**ПВЦ вреће**) за бирачка мјеста и складиште ЦИК БиХ. У вези са тим, у овом поступку је ваљало доказати да је изабрани понуђач уредно извршио уговор или уговоре о испоруци ПВЦ врећа у сврху реализације изборних процеса, из разлога што се захтјева доказ о испоруци робе која је предмет ове јавне набавке. Спорном потврдом о уредном извршењу испорука се потврђује да су испоруке амбалажних врећа уредно реализоване, али се из потврде не може недвосмислено закључити да се ради о амбалажном материјалу (ПВЦ вреће) која је предмет набавке у оквиру ЛОТ-а 1. Оно што даље дјелује збуњујуће је означавање предмета набавке у потврди као „*Набавка амбалажног материјала за Опште изборе 2026. године.*“, што је предмет ове јавне набавке, тако да се не може довести у везу са ранијим искуством на реализацији уговора. Једина чињеница која евентуално упућује на предмет уговора је потврда да је извршена испорука **амбалажних врећа**, али уговорнои орган пропушта да утврди у овом поступку о каквим се амбалажним врећама ради, те да ли се ради о испоруци која је адекватна овом предмету набавке.

Чињеница јесте да списак извршених уговора не садржи све податке захтјеване тачком 3.5.1 тендерске документације, али такав недостатак би се могао сматрати пропустом који не утиче на валидност цјелокупне понуде, само у случају да се из потврде о уредно извршеном уговору могу недвосмислено утврдити све чињенице потребне за оцјену испуњености спорног услова.

Даље, сама чињеница да се у потврди не наводи експлицитно да је испорука извршена темељем закљученог уговора, не мора бити одлучна чињеница за оцјену испуњености спорног услова. Смисао доказивања успјешног искуства је утврдити да ли су обавезе по закљученом уговора (без обзира на његову форму) реализоване у потпуности, а не дјелимично. Из члана 48. став (2), као и члана 49. став (1) тачка а) јасно произилази да се успјешно искуство може доказивати само са извршеним, односно окончаним уговорима, а не уговорима који су у току. У спорној потврди се наводи да је купац у периоду од 30.06.2023. до 30.06.2026. године поручио амбалажне вреће у вриједности од 814.543,00 КМ те да су све испоруке уредно реализоване, те је у поступку ваљало утврдити само чињеницу по којем основу је створена обавеза испоруке амбалажних врећа, те у вези са тим, да ли је правни посао по том основу окончан, што уговорни орган такође пропушта учинити у овом поступку.

Обавеза уговорног органа је да, у поступку правне заштите, докаже постојање чињеница и околности на основу којих је донио одлуку о правима, предузео радње или пропуштања те провео поступке, који су предмет поступка по жалби, како је то прописано чланом 102. став (2) ЗЈН, што уговорни орган пропушта учинити у овом поступку. Наиме, уговорни орган се само позива на спорну потврду, тврдећи да садржи све неопходне податке, али не одговара на конкретне жалбене наводе који се односе на сам садржај потврде.

У поновном поступку, уговорни орган ће правилно и потпуно утврдити чињенично стање везано за испоруку амбалажних врећа које су предмет спорне потврде, имајући у виду напријед утврђене спорне чињенице.

Разматрајући жалбени навод у којем жалиоци тврде да понуда изабраног понуђача „Plastex“ д.о.о. Грачаница не испуњава услове прописане тачком 4.2.6 тендерске документације, овај орган је извршио увид у тендерску документацију и понуду изабраног понуђача.

Жалилац „R&S“ д.о.о. Сарајево тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex“ д.о.о. Грачаница не садржи све податке за робу, како је то прописано тачком 4.2.6 тендерске документације. На страни 13 понуде, достављена је понуда Г4203 из које нису видљиви ни произвођач, ни земља поријекла, а ни све карактеристике понуђених артикала (нпр. нису видљиве боје, да ли су артикли прозирни или не);

Жалилац „Примапром“ д.о.о. Бања Лука, у оквиру првог жалбеног навода, такође тврди да понуда изабраног понуђача „Plastex“ д.о.о. Грачаница не испуњава услов техничке и професионалне способности, прописан тачком 4.6.2 тендерске документације, из разлога што није наведен произвођач, земља поријекла, врста, тип и карактеристике производа.

Уговорни орган се не изјашњава на овај жалбени навод.

Тачком 4.2.6 тендерске документације прописано је:

„Приликом припреме понуде потребно је јасно написати шта се нуди: једнозначно навести произвођача, земљу поријекла, врсту и тип производа и карактеристике које показују да је понуђена ставка оно што се тражи у техничкој спецификацији или њен еквивалент истих или бољих карактеристика.".

Увидом у понуду, овај орган је утврдио да је изабрани понуђач на странама 13 - 17 понуде, на коју се позива жалилац „R&S“ д.о.о. Сарајево, доставио акт под називом Понуда број: Г4203 од 29.06.2026. године, насловљену на Централну изборну комисију БиХ, са називом одређених артикала и другим подацима.

Дакле, тендерском документацијом је јасно прописана обавеза понуђача да у понуди једнозначно наведу произвођача, земљу поријекла, врсту и тип производа и карактеристике које показују да је понуђена ставка у складу са захтјеваним техничким карактеристикама захтјеване робе. У вези са тим, жалиоци тврде да наведени подаци изостају у понуди изабраног понуђача, те се упућује и на страну 13 понуде која садржи одређену понуду са техничким карактеристикама.

Међутим, уговорни орган уопште не оспорава конкретне жалбене наводе, односно не изјашњава се на исте, што је противно члану 100. став (6) ЗЈН којим је прописано:

„(6) Ако уговорни орган поступајући по жалби утврди да је жалба благовремена, допуштена, уредна, изјављена од овлаштеног лица и лица које има активну легитимацију, али да је у цјелини неоснована, неће доносити одлуку о томе, али је дужан у року од пет дана од датума запримања жалбу проследити КРЖ-у, ***са својим изјашњењем на наводе жалбе****, као и комплетном документацијом у вези с поступком против којег је изјављена жалба.“*

Наиме, у вези са жалбеним приговорима којима жалиоци конкретно оспоравају понуду изабраног понуђача, наводећи да понуда не садржи обавезне податке захтјеване тачком 4.2.6 тендерске документације, изјашњење уговорног органа се своди на тврдњу да је жалба неоснована. У вези са тим, жалилац се позива на страницу 13 понуде изабраног понуђача, на шта се уговорни орган уопште не изјашњава, тако да се наводи уговорног органа из изјашњења на жалбу, у којем тврди да је оцјена понуде извршена правилно, у складу са основним принципима јавних набавки, цијене паушалним и неаргументованим.

Дакле, уговорни орган не образлаже, нити покушава доказати законитост оспорене одлуке у односу на жалбене разлоге, због чега је изостала индивидуализација разлога који би омогућили провјеру законитости поступања уговорног органа. Уговорни орган се не бави у изјашњењу конкретним приговорима жалиоца, него се паушално позива на правилну оцјену понуде, што не представља аргументовано образложење у смислу обавезе уговорног органа да се изјасни о свим наводима жалбе. У вези са тим, изјашњење уговорног органа по жалби не испуњава стандарде разложног и провјерљивог образложења, већ представља паушално очитовање које не омогућава ефективну контролу законитости оспорене одлуке, што је поступање уговорног органа супротно обавези да се изјасни о свим релевантним чињеницама и правним питањима, а како је то све утврђено и пресудом апелационог управног вијећа Суда БиХ број: С1 3 У 048527 25 Увп од 06.01.2026. године.

У вези са напријед наведеним, овакво поступање уговорног органа је и у супротности са одредбом члана 102. став (2) ЗЈН којим је прописано:

„(2) У поступку правне заштите ***уговорни орган дужан је доказати*** *постојање чињеница и околности на основу којих је донио одлуку о правима, предузео радње или пропуштања те провео поступке, који су предмет поступка по жалби.“*

Имајући у виду напријед утврђено чињенично стање, **жалбени наводи се цијене основаним.**

У поновном поступку, уговорни орган ће извршити поновну оцјену понуда, на начин да правилно и потпуно утврди чињенично стање, уважавајући правно схватање

овог органа и принцип једнаког третмана понуђача, након чега ће донијети закониту одлуку.

На крају, нису релевенатни наводи уговорног органа који се односе на чињеницу да жалиоци нису доставили доказ из система Е–набавке, што везује за прихватање услова из тендерске документације и активну легитимацију. Наиме ради се о податку који је доступан уговорном органу у систему Е-набавке, тако да је уговорни орган могао утврдити све чињенице у вези са преузимањем тендерске документације.

На основу напријед наведеног, одлучено је као у диспозитиву, у складу са чланом 111. став (1) тачка д), те чланом 230. Закона о управном поступку („Службени гласник БиХ“, број 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 и 53/16).

Повратуплаћених средстава по основу накнаде за покретање жалбеног поступка, понуђачу „Примапром“ д.о.о. Бања Лука у износу од 1.200,00 КМ, те понуђачу „R&S“ д.о.о. Сарајево у износу од 750,00 КМ, извршиће се посебним актом, у складу са чланом 108. став (7) ЗЈН и чланом 5. став (1) Инструкције о начину уплате, контроле и повратанакнада прописаних чланом 108. Закона о јавним набавкама („Службени гласник БиХ“, број: 61/24).

Захтјев жалиоца „Примапром“ д.о.о. Бања Лука за накнаду трошкова састава жалбе по пуномоћнику, усвојен је у складу са чланом 119. став (5) ЗЈН којим је прописано да странка, на чију је штету жалбени поступак окончан, дужна је противној странци надокнадити јасно прецизиране оправдане трошкове који су јој настали учешћем у жалбеном поступку. Трошкови за састав ове жалбе су обрачунати у складу са тарифним бројем 3. и 12 Тарифе о наградама и накнади трошкова за рад адвоката („Службени гласник РС“, број: 111/24), у износу од 675,00 КМ (150 бодова + 50% за састав правног лијека = 225 бодова x 3 КМ) + паушал у износу од 168,75 КМ (25%), што износи 843,75 КМ без ПДВ-а, те износ ПДВ-а од 143,44 КМ, што укупно износи 987,19 КМ.

Упутство о правном средству

Ово рјешење је коначан управни акт. Против овог рјешења може се поднијети тужба у управном спору пред Судом Босне и Херцеговине у року од 30 дана од дана пријема рјешења.

Такса на тужбу износи 100,00 КМ.

ПРЕДСЈЕДАВАЈУЋИ
КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
Адин Конџић

Доставити:

1. Адвокат Саша Грабеж, Алеја Светог Саве 49, 78000 Бања Лука
2. „R&S“ д.о.о. Сарајево, Игманска бб, 71320 Вогошћа
3. „Plastex“ д.о.о. Грачаница, Градачачких газија 66, 75320 Грачаница
4. „Централна изборна комисија БиХ“, Данијела Озме 7, 71000 Сарајево
5. Евиденцији
6. а/а