SWEDEN

УПЈН SAPPP
УДРУЖЕЊЕ ПРОФЕСИОНАЛАЦА У ЈАВНИМ НАБАВКАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
SERBIAN ASSOCIATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROFESSIONALS

UNDP
Empowered lives.
Resilient nations.

ПРАКТИКУМ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Издавање ове публикације реализовано је у оквиру пројекта „Унапређење механизама одговорности у јавним финансијама”, који финансира Влада Шведске, а реализује Програм Уједињених нација за развој. Гледишта изнесена у овој публикацији припадају ауторима и не представљају неопходно гледишта Владе Шведске, Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава чланица.

Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије

ПРАКТИКУМ ЈАВНИХ НАБАВКИ

ПРЕДГОВОР

Драги пријатељи,

Пред Вама је, надамао се, први од великог броја практикума из области јавних набавки. Овај Практикум замишљен је као збирка релевантних и ауторитативних састава државних органа из области јавних набавки, која ће обухватити већи број питања и проблема из практичне примене прописа о јавним набавкама. Овај уџбеник треба да буде практична помоћ службеницима за јавне набавке, како би у истим или сличним ситуацијама и проблемима са којим се сусрећу већ могли да остваре увид у ставове релевантних државних органа, а самим тим и да умање шансе за неусклађеност праксе и норме.

На изради овог практикума радили су Далиборка Срећков, Хана Хукић и Павле Карлечик, и мислим да су урадили сјајан посао, али крајња оцена свакако јесте на онима који ће се овим практикумом и служити. Пројекат израде практикума реализован је уз несебичну подршку Владе Краљевине Шведске и Програма Уједињених нација за развој УНДП - програм за Србију, и овим путем још једном изражавамо своју велику захвалност.

Знање је моћ.

Са поштовањем,

Стеван Радуновић,

Председник УПЈН

САДРЖАЈ

Закон о изменама и допуни Закона о јавним набавкама **7**

Пракса Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки **16**

1. Активна легитимација 16
2. Благовременост захтева за заштиту права 18
3. Поступање Републичке комисије по службеној дужности 21
4. Одлучивање о трошковима поступка заштите права 22
5. Преференцијали. 24
6. Ненадлежност Републичке комисије 27
7. Прихватљивост понуде 28
8. Заштита интегритета поступка 38
9. Примена члана 7. ЗЈН 40
10. Комисија за јавну набавку 41
11. Начело обезбеђивања конкуренције 44
12. Неуобичајено ниска цена 50
13. Поништење поступка јавне набавке у целини након отварања понуда. 53
14. Обустава поступка јавне набавке на основу члана 109. став 2. ЗЈН 55
15. Елементи критеријума 57
16. Методологија за примену критеријума за доделу уговора. 64
17. Оспорена конкурсна документација и поступање наручиоца након пријема захтева за заштиту права (у фази пре истека рока за подношење понуда) 66
18. Непостојање услова за спровођење преговарачког поступка из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН 69
19. Садржински закаснело оспоравање 72
20. Прихватљивост понуде са становишта процењене вредности јавне набавке 74

Пракса Управе за јавне набавке **80**

1. Негативна мишљења за примену преговарачког поступка 80
2. Позитивна мишљења за примену преговарачког поступка 91
3. Најчешћа питања у вези примене ЗЈН 100

Неправилности у поступцима јавних набавки из извештаја Државне ревизорске институције о ревизији пословања у 2013. години **128**

1. Основне одредбе 129
2. Спречавање корупције и сукоба интереса 130
3. Услови и начин спровођења поступка јавне набавке 131
4. Евиденција и извештаји о јавним набавкама 147
5. Службеник и Управа за јавне набавке 148
6. Остале неправилности 148

Записник о спроведеној контроли Службе за буџетску инспекцију **152**

Дана 12. фебруара 2015. године на снагу су ступиле одредбе Закона о изменама и допуни Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, 14/15). Измене се односе на смањивање преференцијала за домаће понуђаче, тако да се дата предност уместо некадашњих 10 пондера, односно 15-20% у цени, смањује на 5 пондера, односно на 5% у цени.

ЗАКОН
О ИЗМЕНАМА И ДОПУНИ ЗАКОНА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Члан 1.

У Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 124/12), у члану 86. став 1. број: „10” замењује се бројем: „5”.

У ставу 2. број: „10” замењује се бројем: „5”.

У ставу 3. проценат: „15%” замењује се процентом: „5%”.

У ставу 4. проценат: „20%” замењује се процентом: „5%”.

После става 12. додаје се став 13, који гласи:

„Начин примене предности изражене у цени, у поступцима у којима је критеријум економски најповољнија понуда ближе уређује Влада”.

Члан 2.

На поступке јавних набавки започете до дана ступања на снагу овог закона примењују се прописи по којима су започети.

Члан 3.

На поступке заштите права започете до дана ступања на снагу овог закона примењују се прописи по којима су започети.

Члан 4.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Доступност информација на званичним интернет-страницама надлежних органа

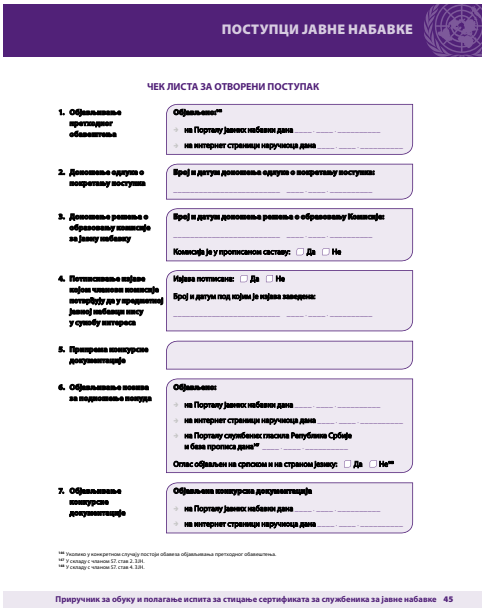
Интернет-страница Управе за јавне набавке www.ujn.gov.rs

Приручник за полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке

Управа за јавне набавке, уз подршку УНДП, припремила је Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке како би се кандидатима олакшала припрема за полагање испита.

Приручник се може преузети у PDF формату на интернет-страници Управе за јавне набавке, у рубрици Службеник за јавне набавке/Информације/Приручник.

У Приручнику су дати модели чек-листе за отворени и рестриктивни поступак, који службеницима могу послужити за евидентирање радњи и аката током спровођења поступка јавне набавке.



ПОСТУПЦИ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

ЧЕК ЛИСТА ЗА ОТВОРЕНИ ПОСТУПАК

1. Објављивање претходног обавештења	Објављено:[1] на Порталу јавних набавки дана ____ ____ ____ на интернет страници наручиоца дана ____ ____ ____
2. Доношење одлуке о покретању поступка	Број и датум доношења одлуке о покретању поступка: ____ ____ ____
3. Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку	Број и датум доношења решења о образовању Комисије: ____ ____ ____ Комисија је у прописаном саставу: ☐ Да ☐ Не
4. Потписивање изјаве којом чланови комисије потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса	Изјава потписана: ☐ Да ☐ Не Број и датум под којим је изјава заведена: ____ ____ ____
5. Припрема конкурсне документације	
6. Објављивање позива за подношење понуда	Објављено: на Порталу јавних набавки дана ____ ____ ____ на интернет страници наручиоца дана ____ ____ ____ на Порталу службеник гласила Републике Србије и база прописа дана[2] ____ ____ ____ Оглас објављен на српском и на страном језику: ☐ Да ☐ Не[3]
7. Објављивање конкурсне документације	Објављена конкурсна документација на Порталу јавних набавки дана ____ ____ ____ на интернет страници наручиоца дана ____ ____ ____

[1] Уколико у конкретном случају постоји обавеза објављивања претходног обавештења.
[2] У складу с чланом 57. став 2. ЗЈН.
[3] У складу с чланом 57. став 4. ЗЈН.

Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке 45

Ажурирање софтвера за планирање набавки и квартално извештавање

У јануару 2015. године на интернет-страници Управе за јавне набавке постављена је надограђена верзија софтвера за планирање набавки и квартално извештавање. Поред техничког унапређења, кључне новине у софтверу односе се на прегледе и извештавање у вези са: централизованим набавкама, непланираним набавкама, детаљима уговора закљученим у поступку јавне набавке мале вредности и изузетим набавкама, кратким прегледом плана са извршењем поступака и уговора, копирањем података из претходног плана у нови итд.

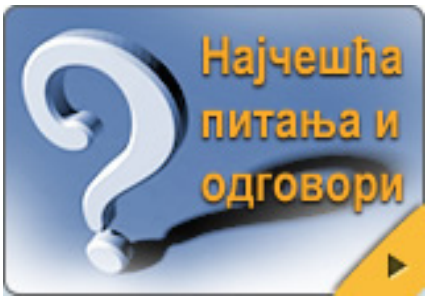
За техничку подршку у вези са радом са софтвером, наручиоци се могу обратити путем мејла, на адресу: plan.tehnickapodrska@ujn.gov.rs

Модел интерног плана

Наручиоци чија је процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара имају обавезу доношења интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. С тим у вези, Управа за јавне набавке припремила је Модел интерног плана, како би се наведеним наручиоцима пружила помоћ при изради интерних планова.

Модели других аката и конкурсних документација

Модели конкурсних документација за отворени поступак, преговарачки, рестриктивни и квалификациони поступак, као и поступак јавне набавке мале вредности доступни су на интернет-страници Управе за јавне набавке, у рубрици Документи/Модели докумената. Поред ових модела, доступни су и Модел интерног акта, Модел одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца, Модел изјаве о одсуству сукоба интереса за чланове комисије за јавну набавку, Модели стандардних образаца огласа о јавним набавкама, као и Модел и упутство о начину закључивања оквирних споразума и Упутство за преговарачки поступак.



У рубрици **Најчешћа питања и одговори** заинтересована лица могу наћи мишљења и објашњења Управе за јавне набавке у вези са најчешће постављаним питањима која се тичу примене Закона о јавним набавкама.

Консултације у вези са применом Закона о јавним набавкама, у вези са кварталним извештајима, Порталом и планом набавки можете добити сваког радног дана на наведене бројеве телефона, у за то предвиђеном времену.

Портал јавних набавки

Претрагу мишљења Управе за јавне набавке у вези са применом преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, из члана 36. став 1. тач. 2) до 6) ЗЈН можете пратити преко Портала јавних набавки, и то кроз рубрике Претрага/ Мишљење УЈН.

Претрага Портала јавних набавки

За ефикаснију претрагу Портала јавних набавки можете користити Упутство за коришћење Портала јавних набавки.

Интернет-страница Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки www.kjn.gov.rs

Одлуке Републичке комисије – Све одлуке Републичке комисије доступне су заинтересованим лицима и јавно се објављују на интернет-страници, након достављања странкама у поступку.

Републичка комисија развила је нови начин претраге објављених одлука, који има за циљ да правну праксу овог државног орана на ефикасан начин учини доступном што већем броју корисника.

Претрагу одлука могуће је вршити на интернет-страници Републичке комисије у оквиру банера „Одлуке“, уношењем различитих критеријума као што су: врста одлуке, број одлуке, назив наручиоца, назив подносиоца захтева, опис предмета поступка јавне набавке, фаза поступка, правни основ доношења одлуке, одредбе закона – члан, став, тачка, кључне речи. У оквиру наведеног банера налази се Упутство за коришћење апликације за претрагу одлука.

Билтен Републичке комисије

На интернет-страници објављују се интегрална издања билтена правне праксе Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (прво издање билтена објављено је крајем 2014. године), с циљем да се сва заинтересована лица упознају са карактеристичним питањима која се појављују у раду овог органа у већем броју случајева, као и донетим одлукама у вези са истим, те новинама у пракси.

Начелни правни ставови

На интернет-страници објављују се начелни правни ставови које Републичка комисија усваја на општој седници, у вези са применом прописа из њене надлежности (до сада је усвојено осамнаест начелних правних ставова). Начелни правни ставови односе се на питања за која је Републичка комисија, поступајући по предметима из своје надлежности, установила да се у великом броју случајева појављују као спорна (како за наручиоце, тако и за понуђаче) те је идентификована потреба да се заузме став, како би се учесницима у поступку јавне набавке указало на који начин овај орган тумачи

одређене одредбе важећих прописа у области јавних набавки и како поступа у истим или сличним ситуацијама.

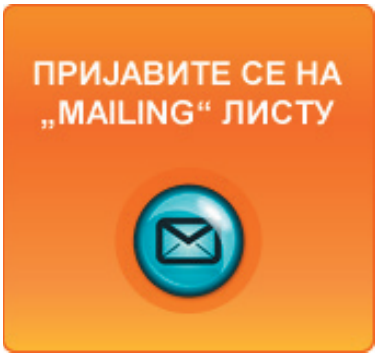
Сви начелни правни ставови садрже детаљно образложење и одредбе позитивних прописа на којима су засновани.

Упутство о уплати таксе

Како потврда о уплати таксе представља обавезан елемент садржине захтева за заштиту права (чл. 151. ст. 1. тач. 6 ЗЈН), чије недостављање за последицу може имати одбацивање поднетог захтева за заштиту права, на интернет-страници објављено је Упутство о уплати таксе из Републике Србије и из иностранства, које се редовно ажурира, у случају евентуалних промена релевантних података (бројеви рачуна и сл.).

- **Уплата таксе из Републике Србије** – Упутство садржи детаљно обавештење о врсти и неопходној садржини доказа о уплати таксе, у зависности од субјекта који је подносилац захтева за заштиту права у конкретном случају, као и о износу који је потребно уплатити на име таксе, у складу са чланом 156 став 1. ЗЈН.
- **Уплата таксе из иностранства** – Упутство садржи инструкције за уплату таксе из иностранства, као и податке о рачуну на који се уплата врши.

Листа електронских адреса – mailing list



Посредством листе електронских адреса заинтересовани се могу редовно обавештавати о правној пракси Републичке комисије, карактеристичним одлукама, начелним правним ставовима, упутствима за предузимање појединих процесних радњи и новинама у систему јавних набавки.

Уколико желите да приступите листи електронских адреса Републичке комисије, потребно је да пошаљете празну и-мејл поруку на следећу адресу: kjnsubscribe@vesti.gov.rs

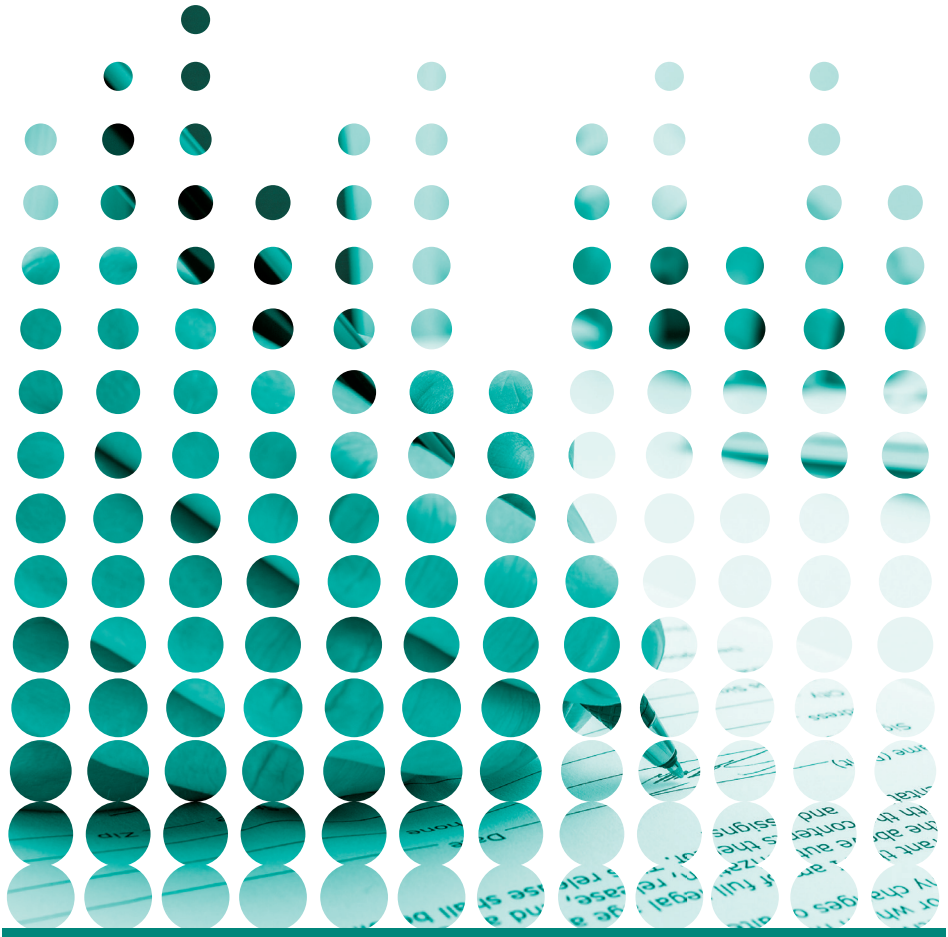
Интернет-страница Државне ревизорске институције www.dri.rs

На интернет-страници Државне ревизорске институције, у рубрици Последњи извештај, објављују се извештаји о ревизији, који обухватају и јавне набавке.

Последњи извештај 26. децембар 2014. године

Најновији извештаји могу се у преузети овде:

- ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА ОПШТИНЕ БАЧКА ПАЛАНКА ЗА 2013. ГОДИНУ
- ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРИКАЗА РАСХОДА, ИЗДАТАКА, НАБАВКИ, ПОПИСА, ИМОВИНЕ И ОБАВЕЗА ЈАВНОГ ПРЕДУЗЕЋА „ДИРЕКЦИЈА ЗА ИЗГРАДЊУ“ БАЧКА ПАЛАНКА ЗА 2013. ГОДИНУ
- ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРИКАЗА РАСХОДА, ИЗДАТАКА, НАБАВКИ, ПОПИСА И ОБАВЕЗА ПРЕДШКОЛСКЕ УСТАНОВЕ „МЛАДОСТ“ БАЧКА ПАЛАНКА ЗА 2013. ГОДИНУ
- ИЗВЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ КОНСОЛИДОВАНИХ ФИНАНСИЈСКИХ ИЗВЕШТАЈА ЗАВРШНОГ РАЧУНА БУЏЕТА И ПРАВИЛНОСТИ ПОСЛОВАЊА ОПШТИНЕ ШИД ЗА 2013. ГОДИНУ...



ПРАКСА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

ПРАКСА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

1. АКТИВНА ЛЕГИТИМАЦИЈА

1.1. Непостојање активне легитимације

1.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1045/2014 од 04. 07. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН

Резиме: Уколико подносилац није активно легитимисан за подношење захтева за заштиту права, као акта чије подношење обавезно претходи подношењу жалбе, нема ни активну легитимацију за подношење жалбе

Студија случаја

Наручилац је након обустављеног отвореног поступка, у коме је све понуде за одређене партије одбио као неприхватљиве, покренуо преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда у складу са чланом 35. став 1. тачка 1) ЗЈН те је позвао све и само понуђаче који су у отвореном поступку за дате партије доставили неприхватљиве понуде. У наведеном поступку наручилац није објавио позив за подношење понуда, већ је искористио могућност прописану чланом 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, да није дужан да га објави уколико позове све и само понуђаче који су учествовали у претходно спроведеном (отвореном) поступку да допуне своје понуде, тако да их учине прихватљивим.

Захтев за заштиту права, на дан отварања понуда, наручиоцу је поднело лице које није било понуђач у претходно спроведеном отвореном поступку и којем наручилац није упутио позив за подношење понуда. Наручилац је такав захтев за заштиту права одбацио закључком као неблаговремен и изјављен од лица које нема активну легитимацију. Подносилац је на такав закључак наручиоца поднео жалбу Републичкој комисији.

Републичка комисија је у свом закључку, којим је жалба подносиоца одбачена јер је изјављена од стране неовлашћеног лица, назначила да су у конкретном случају активну легитимацију за подношење захтева за заштиту права имали само понуђачи који су поднели понуде у отвореном поступку за дате партије, за који је и покренут предметни преговарачки поступак. Ово из разлога што је у преговарачки поступак из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН наручилац укључио (позвао) само и све понуђаче чије су понуде биле неприхватљиве у датим партијама у претходно спроведеном отвореном поступку. У том случају сужен је круг лица који могу да поднесу захтев за заштиту права и да оспоре врсту поступка, садржину позива за подношење понуда или конкурсне документације на понуђаче из претходно спроведеног поступка, који и представља основ за покретање преговарачког поступка. Ово из разлога што се није објављивао позив за подношење понуде те није било могуће да се укључују нови понуђачи, већ је упућен свим и само понуђачима који су поднели неприхватљиве понуде у претходно спроведеном отвореном поступку, како би отклонили недостатке својих понуда и тако омогућили наручиоцу да дође до једне прихватљиве понуде, односно да између више прихватљивих изабере најповољнију понуду.

Како подносилац захтева није поднео понуду у претходно спроведеном отвореном поступку, иако је наручилац тада објавио позив за подношење понуда и омогућио свим заинтересованим лицима да учествују у поступку јавне набавке, тиме није ни имао активну легитимацију да оспорава преговарачки поступак из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, у коме наручилац не објављује позив за подношење понуде већ га упућује само и свим понуђачима који су поднели понуде у отвореном поступку, а који и представља основ за покретање конкретног преговарачког поступка.

Међутим, оно о чему наручилац мора да води рачуна јесте да ли су у конкретном случају испуњени услови за покретање преговарачког поступка из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, о чему је Републичка комисија усвојила начелни правни став[1].

[1] Општа седница, 14. 04. 2014. године - 14. став (члан 35. став 1. тачка 1) ЗЈН/2012)

2. БЛАГОВРЕМЕНОСТ ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА

2.1. Рок за заштиту права одређује врста поступка јавне набавке

2.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2108/2014 од 17. 09. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН

Резиме: Рок за подношење захтева за заштиту права одређује се у зависности од врсте поступка јавне набавке и фазе поступка у којој се захтев подноси, а не од вредности конкретне јавне набавке

Студија случаја

Наручилац је покренуо преговарачки поступак на основу члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН (тзв. хитна набавка). Имајући у виду да је у конкретном случају процењена вредност јавне набавке била у оквиру лимита за јавне набавке мале вредности, наручилац је сматрао да се као крајњи рок за подношење захтева за заштиту права примењују правила која се односе на поступак јавне набавке мале вредности (5 дана) те је с тим у вези одбацио поднети захтев за заштиту права као неблаговремен. Подносилац захтева је на такав закључак наручиоца поднео жалбу Републичкој комисији.

Републичка комисија је поступајући по жалби поништила закључак наручиоца. У својој одлуци Републичка комисија је назначила да рок за подношење захтева за заштиту права не зависи од чињенице колико износи процењена вредност предметне јавне набавке, већ од врсте поступка јавне набавке. Како је за предметну јавну набавку наручилац покренуо преговарачки поступак на основу члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН (тзв. „хитна набавка“), а да подносилац захтева није учествовао у датом преговарачком поступку, то се крајњи рок за подношење захтева за заштиту права и благовременост поднетог захтева за заштиту права утврђује применом одредбе члана 149. став 7. ЗЈН (десет дана од дана објављивања одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки).

2.2. Захтев за заштиту права може се поднети у току целог поступка јавне набавке, против сваке радње наручиоца (члан 149. став 2. ЗЈН)

2.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1302/2014 од 30. 06. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Рок за оспоравање конкурсне документације може да буде и дужи од седам (три) дана пре истека рока за подношење понуда, уколико наручилац предузима одређене радње у вези са спровођењем поступка јавне набавке у периоду када истекне наведени период

Студија случаја

У складу са чланом 149. став 3. ЗЈН, захтев за заштиту права којим се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације сматраће се благовременим ако је примљен од стране наручиоца најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда, у поступку јавне набавке мале вредности и квалификационом поступку ако је примљен од стране наручиоца три дана пре истека рока за подношење понуда, без обзира на начин достављања.

Наручилац је у отвореном поступку извршио измену конкурсне документације шест дана пре истека рока за подношење понуда, а да при томе није продужио рок за подношење понуда, како је то прописано чланом 63. став 5. ЗЈН.

С обзиром на изложено, Републичка комисија је у свом решењу назначила да уколико дође до предузимања радњи у вези са спровођењем поступка јавне набавке у периоду када истекне чланом 149. став 3. ЗЈН предвиђен рок за подношење захтева за заштиту права у фази пре истека рока за подношење понуда (седам или три дана пре истека рока за подношење понуда, у зависности од врсте поступка јавне набавке), посебно ако се оне односе на вршење измена или допуна конкурсне документације, оцена благовремености се не врши применом наведеног члана (одредбе), већ се примењује општија норма из члана 149. став 2. ЗЈН, којом је прописано да се захтев за заштиту права може поднети у току целог поступка јавне набавке, против сваке радње наручиоца, осим ако овим законом није другачије одређено.

На овај начин се обезбеђује да лица заинтересована за учешће у јавној набавци не буду онемогућена да искористе законско право да иницирају поступак заштите права због радњи које наручилац евентуално предузме у периоду кад истекне рок за подношење захтева за заштиту права који је прописан чланом 149. став 3. ЗЈН, а које по својој природи могу имати озбиљне последице по њихов положај, а у крајњем исходу и по ток и законитост читавог поступка јавне набавке.

2.2.2. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2173/2014 од 13. 10. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Републичка комисија поништила је закључак наручиоца којим је одбачен, као неблаговремен, захтев за заштиту права поднет на дан истека рока за подношење понуда, а којим је оспорено да наручилац након измене конкурсне документације није одредио нови примерени рок за подношење понуда

Студија случаја

Захтев за заштиту права поднет је на дан истека рока за подношење понуда, а њиме је подносилац указао да је наручилац, два дана пре истека првобитно одређеног рока за подношење понуда, извршио измене конкурсне документације у делу техничких спецификација, а да при том није одредио нови примерени рок за подношење понуда, због чега подносилац захтева није био у могућности да припреми прихватљиву понуду. Наручилац је донео закључак којим се захтев за заштиту права одбацује као неблаговремен, с образложењем да је поднет након истека рока из члана 149. став 3. ЗЈН, а против којег је подносилац захтева благовремено поднео жалбу.

Увидом у списе предмета неспорно је утврђено да је наручилац у суботу, 16. 10. 2014. године, два дана пре истека рока за подношење понуда (понедељак 18. 10. 2014. године), одговарајући на питање заинтересованог лица изменио конкурсну документацију у делу техничких спецификација. Истог дана, наручилац је објавио обавештење о продужењу рока за подношење понуда, у којем је навео да ће се јавно отварање понуда обавити дана 21. 10. 2014. године у 11,00 часова.

Имајући у виду утврђено чињенично стање, Републичка комисија констатовала је да, у конкретном случају, наручилац није имао основа да захтев за заштиту права закључком одбаци као неблаговремен. Наиме, како је наручилац изменио конкурсну документацију два дана пре истека рока за подношење понуда, а при том је продужио рок за подношење понуда за три дана (укупно пет дана од извршене измене до истека новог рока), Републичка комисија је указала да наручилац, приликом доношења закључка којим је одбацио поднети захтев као неблаговремен, није имао основа да се позива на рок прописан чланом 149. став 3. ЗЈН, имајући у виду да својим поступањем није омогућио заинтересованим лицима да наведене радње наручиоца те измењену конкурсну документацију евентуално оспоре у року од најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда. Републичка комисија узела је у обзир одредбе члана 149. став 2. ЗЈН, којим је прописано да се захтев за заштиту права може поднети у току целог поступка јавне набавке, против сваке радње наручиоца, осим ако овим законом није другачије прописано.

3. ПОСТУПАЊЕ РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ ПО СЛУЖБЕНОЈ ДУЖНОСТИ

3.1. Поништење поступка јавне набавке у целини

3.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1857/2014 од 25. 09. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. став 1. тачка 1) ЗЈН

Резиме: Републичка комисија, у складу са чланом 157. став 2. ЗЈН, по службеној дужности испитује да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне набавке, без обзира што то није било предмет оспоравања захтевом за заштиту права

Студија случаја

Наручилац је након обустављеног отвореног поступка јавне набавке обликованог у десет партија покренуо преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда на основу члана 36. став 1. тачка 1) ЗЈН, иако за то нису били испуњени законски услови.

Чланом 36. став 1. тачка 1) ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда ако у отвореном, односно рестриктивном поступку није добио ниједну понуду, односно ниједну пријаву или су све понуде неодговарајуће, под условом да се првобитно одређен предмет јавне набавке и услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за доделу уговора не мењају.

Међутим, Републичка комисија је у предметном поступку утврдила да наручилац није имао све неодговарајуће понуде, већ је у отвореном поступку добио и неприхватљиве понуде, као и да је мењао предмет јавне набавке (изоставио је једну од партија из отвореног поступка), те је применом члана 157. став 2. ЗЈН, по службеној дужности, у целини поништила предметни поступак јавне набавке, иако је захтев за заштиту права поднет у фази након доношења одлуке о додели уговора.

4. ОДЛУЧИВАЊЕ О ТРОШКОВИМА ПОСТУПКА ЗАШТИТЕ ПРАВА

4.1. Истицање трошкова заштите права у поступку по жалби против закључка наручиоца

4.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-643/2014 од 08. 05. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. ЗЈН

Резиме: Уколико је поднета жалба на закључак наручиоца којим је захтев за заштиту права одбачен као неблаговремен, подносилац захтева у поступку по жалби упућеној Републичкој комисији не може остваривати право на надокнаду трошкова насталих по основу заштите права јер дато право зависи, поред осталог, од чињенице да ли је усвојен захтев за заштиту права, а што није предмет утврђивања у поступку по жалби

Студија случаја

Наручилац је донео закључак којим је као неблаговремен одбачен захтев за заштиту права. Подносилац захтева је на такав закључак наручиоца поднео жалбу Републичкој комисији, у којој је истакао захтев за надокнадом трошкова заштите права на име састава предметне жалбе од стране овлашћеног пуномоћника.

Републичка комисија је поступајући по жалби утврдила да је наручилац неосновано одбацио поднети захтев за заштиту права као неблаговремен, те је својим решењем поништила закључак наручиоца и наложила наручиоцу да настави поступање по примљеном захтеву за заштиту права.

Међутим, Републичка комисија није одлучивала о надокнади трошкова заштите права, с обзиром да дато право подносиоца захтева зависи од чињенице да ли ће у конкретном случају захтев за заштиту права бити усвојен од стране наручиоца или од стране Републичке комисије. Дакле, потребно је да дође до мериторног одлучивања о поднетом захтеву за заштиту права, док се у поступку по жалби одлучује о испуњености процесних претпоставки за подношење захтева за заштиту права.

4.2. Трошкови консултантских услуга

4.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2059/2013 од 09. 12. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Захтев подносиоца захтева за накнадом одређеног износа на име трошкова консултантских услуга за израду захтева за заштиту права Републичка комисија је одбила с обзиром да не представљају стварне и неопходне трошкове у поступку заштите права

Студија случаја

Чланом 156. став 3. ЗЈН прописано је да ако је захтев за заштиту права основан, наручилац мора подносиоцу захтева за заштиту права на писани захтев надокнадити трошкове настале по основу заштите права.

Републичка комисија је усвојила захтев за заштиту права подносиоца захтева, који је благовремено истакао захтев за надокнадом трошкова насталих по основу заштите права.

Испитујући основаност предметног захтева за надокнадом трошкова, Републичка комисија је утврдила да износ на име уплате административне таксе за поднети захтев за заштиту права представља стварне издатке које је подносилац захтева имао по основу заштите права.

Подносилац захтева уједно је захтевао одређени износ на име трошкова консултантских услуга за израду захтева за заштиту права. Републичка комисија је овај захтев одбила, с обзиром да ови трошкови нису стварни и неопходни трошкови у поступку заштите права.

5. ПРЕФЕРЕНЦИЈАЛИ

5.1. Више понуђача је понудило идентично добро истог произвођача, а само један од њих доставио доказ о домаћем пореклу добара

5.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2294/2014 од 13. 10. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: У случају када више понуђача нуди идентично добро истог произвођача, што се из садржине њихових понуда може несумњиво утврдити, а само један од њих у понуди достави доказ о домаћем пореклу добара, став Републичке комисије је да ће се у таквим ситуацијама сматрати да су и остали понуђачи, који су у конкретној јавној набавци понудили идентично добро тог произвођача, понудили добра домаћег порекла

Студија случаја

Подносилац захтева је у својој понуди доставио Уверење о домаћем пореклу добара Привредне коморе Србије те је указао да је наручилац био у обавези да примени одредбу члана 86. став 9. ЗЈН, којом је прописано да ће наручилац пре рангирања понуда, уколико је један понуђач доставио доказ да нуди добра домаћег порекла, позвати све остале понуђаче чије су понуде оцењене као прихватљиве да се изјасне да ли нуде добра домаћег порекла и да доставе доказ. Наиме, изабрани понуђач није доставио Уверење о домаћем пореклу добара Привредне коморе Србије, али се из његове понуде, на основу достављене документације, могло утврдити да нуди идентично добро као и подносилац захтева, који је дато Уверење доставио. У конкретној ситуацији подносилац захтева је и произвођач понуђеног добра.

Републичка комисија није усвојила дати навод подносиоца захтева са образложењем да у случају када више понуђача нуди идентично добро истог произвођача, што се из садржине њихових понуда може несумњиво утврдити, а само један од њих у понуди достави доказ о домаћем пореклу добара, у таквим ситуацијама ће се сматрати да су и остали понуђачи, који су у конкретној јавној набавци понудили идентично добро тог произвођача, понудили добра домаћег порекла.

Републичка комисија је заузела и начелни правни став у вези са достављањем доказа да ли понуђачи нуде добра домаћег порекла (члан 86. став 9. ЗЈН):

НАПОМЕНА: Начелни став Републичке комисије, Општа седница, 14. 04. 2014. године – **16. став (члан 86. став 9. ЗЈН/2012)**

Уколико више понуђача у поступку јавне набавке несумњиво нуди идентично добро истог произвођача, а само један понуђач достави доказ о домаћем пореклу добара, наручилац није дужан да поступи у складу са чланом 86. став 9. Закона о јавним набавкама и да тражи од осталих понуђача да се изјасне и доставе доказ о томе да нуде добра домаћег порекла, већ ће се сматрати да су сви наведени понуђачи понудили добра домаћег порекла.

5.2. Примена преференцијала

5.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије 4-00-2125/2014 од 20. 08. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. ЗЈН

Резиме: За примену преференцијала из члана 86. ЗЈН потребно је да се недвосмислено утврди да су испуњени сви прописани услови, с обзиром да примена преференцијала представља значајан изузетак од начела једнакости понуђача и правила о начину избора најповољније понуде

Студија случаја

Подносилац захтева је поднео захтев за заштиту права на одлуку о додели уговора и у њему оспорио поступање наручиоца при стручној оцени понуда, сматрајући да је тиме повређена одредба члана 86. став 1. ЗЈН.

Чланом 86. став 1. ЗЈН је прописано да у случају примене критеријума економски најповољније понуде, у ситуацији када постоје понуде домаћег и страног понуђача који пружају услуге или изводе радове, наручилац мора изабрати понуду најповољнијег домаћег понуђача под условом да разлика у коначном збиру пондера између најповољније понуде страног понуђача и најповољније понуде домаћег понуђача није већа од 10 у корист понуде страног понуђача.

Према члану 86. став 6. ЗЈН, домаћи понуђач је правно лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, односно физичко лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана.

Одлуком о додели уговора изабрана је понуда групе понуђача, коју чине домаћи и страни понуђач. Предмет набавке су радови. Подносилац захтева је такође група понуђача, с тим да су оба члана групе домаћи понуђачи (домаћи резиденти).

Подносилац захтева је имао 8 пондера мање од изабраног понуђача те је сматрао да су испуњени услови за примену преференцијала из члана 86. став 1. ЗЈН, односно да је понуда његове групе понуђача требала да буде изабрана.

Републичка комисија је одбила захтев за заштиту права као неоснован, с образложењем да у конкретном случају није било понуде домаћег и понуде страног понуђача, што је један од предуслова за примену преференцијала.

Чланом 86. став 7. ЗЈН прописано је да ако је поднета заједничка понуда, група понуђача сматра се домаћим понуђачем ако је сваки члан групе понуђача лице из става 6. овог члана. Подносилац захтева јесте домаћи понуђач (група понуђача коју чине два домаћа понуђача). Да би се применио преференцијал неопходно је да постоје понуде домаћег и страног понуђача. Како групу изабраног понуђача не чине два (оба) страна понуђача, у ком случају би дошло до примене преференцијала, поставило се питање како се третира понуда групе понуђача коју чине домаћи и страни понуђач.

Републичка комисија је у својој одлуци назначила да у конкретној ситуацији нису били испуњени услови за примену преференцијала јер се понуда изабраног понуђача, коју чини понуда групе понуђача и то домаћег понуђача – резидента, као носиоца посла са претежном улогом у поднетој понуди и страног понуђача, не може сматрати понудом страног понуђача. С тим у вези, назначено је да домаћи понуђач у групи понуђача која је изабрана има претежну улогу као носилац посла. Он је овлашћен за представљање групе понуђача, за подношење заједничке понуде, за подношење гаранције и осталих докумената финансијског обезбеђења, а уједно је његов рачун, као домаћег резидента, одређен као рачун на који ће бити извршено плаћање.

Сврха примене преференцијала у корист понуде домаћег понуђача у односу на понуду страног понуђача једино се може остварити уколико је недвосмислено утврђено да је понуду поднео домаћи понуђач из члана 86. став 6. ЗЈН, и да с друге стране постоји понуда страног понуђача.

6. НЕНАДЛЕЖНОСТ РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ

6.1. Одбачен захтев за заштиту права због ненадлежности

6.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије 4-00-1757/2014 од 01. 10. 2014. године

Набавка на коју се ЗЈН не примењује: Члан 7. став 1. тачка 2) подтачка (2) ЗЈН

Резиме: У случају да се спроводи набавка која нема карактер јавне набавке, Републичка комисија није надлежна за поступање у складу са чланом 138. став 1. ЗЈН и чланом 56. став 4. Закона о општем управном поступку

Студија случаја

Републичка комисија је утврдила да се поднети захтев за заштиту права односи на примену члана 7. став 1. тачка 2) подтачка (2) ЗЈН, којим је предвиђена набавка на коју се ЗЈН не примењује.

Чланом 7. став 1. тачка 2) подтачка (2) ЗЈН прописано је да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке које се спроводе, односно финансирају из средстава страних кредита (зајмова) добијених од међународних организација и међународних финансијских институција, у складу са условима из међународног уговора, односно посебним поступцима међународних организација и финансијских институција.

У складу са чланом 7. став 4. ЗЈН, министар финансија и привреде донео је Списак међународних организација и међународних финансијских институција чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 33/2013), на којем се налази и Европска банка за обнову и развој (EBRD).

У конкретном случају, Републичка комисија је утврдила да се предметна набавка финансира из страног зајма, добијеног од EBRD, да је закључен Уговор о зајму потписан између града Суботице и EBRD, те је закључила да наведена околност има за последицу да се на оспорену набавку не примењују одредбе ЗЈН, због чега она нема карактер јавне набавке. Наиме, према одредбама члана 3. став 1. тач. 1) и 2) ЗЈН, под појмом поступка јавне набавке могу се сматрати искључиво поступци и радње које наручилац у складу са ЗЈН мора спровести пре закључења уговора о јавној набавци.

Како оспорена набавка нема карактер јавне набавке, то даље за последицу има да Републичка комисија, у складу са чланом 138. став 1. ЗЈН којим је предвиђено да Републичка комисија обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки, није надлежна те је захтев за заштиту права одбачен закључком због ненадлежности у складу са чланом 56. став 4. Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ", бр. 33/97 и 31/2001 и „Службени гласник РС", број 30/2010).

7. ПРИХВАТЉИВОСТ ПОНУДЕ

7.1. Обавезни услови

7.1.1. Пример - Доказивање испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 3) ЗЈН

Извор: Одлука Републичке комисије 4-00-2137/2014 од 03. 12. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Потврда надлежног органа да понуђачу није изречена мера забране обављања делатности може представљати адекватан доказ испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 3) ЗЈН и уколико иста не садржи законску формулацију „да му није изречена мера забране обављања делатности која је на снази у време објављивања, односно слања позива за подношење понуда"

Студија случаја

Републичка комисија одбила је, као неоснован, захтев за заштиту права којим је указано да наручилац није исправно поступио када је понуду понуђача којем је додељен уговор оценио као прихватљиву, будући да, према мишљењу подносиоца захтева, један од чланова групе понуђача није доказао да испуњава обавезан законски услов из члана 75. став 1. тачка 3) ЗЈН.

Увидом у понуду понуђача којем је додељен уговор утврђено је да је за оспореног члана групе, на околност испуњености услова да му није изречена мера забране обављања делатности, која је на снази у време објављивања, односно слања позива за подношење понуда, достављена следећа документација:

- потврда надлежног Привредног суда, у којој је наведено да: „привредном друштву _____ , МБ:___, ПИБ:____, није изречена правоснажна судска мера забране обављања делатности“ и
- потврда надлежног Прекршајног суда, у којој је наведено да: „привредном друштву _____ , МБ:___, ПИБ:____, није изречена правоснажна управна мера забране обављања делатности од стране овог Прекршајног суда“.

Узимајући у обзир достављене доказе, Републичка комисија је оценила да је подносилац захтева у конкретном случају неосновано оспорио да је за оцену понуде изабраног понуђача као прихватљиве било неопходно да у наведеним потврдама надлежних органа буде изричито наведено да на дан 26. 06. 2014. године, када је на Порталу јавних набавки објављен позив за подношење понуда, није на снази предметна мера забране обављања делатности. Наиме, садржина достављених потврда указује на околност да понуђачу мера забране обављања делатности никада није изречена, из чега неспорно произилази да није ни могла бити на снази у време објављивања позива за подношење понуда, што су и додатно, на захтев наручиоца, поврдили надлежни органи који су издали исте.

7.2. Стварна садржина понуде

7.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије 4-00-1019/2013 од 25. 06. 2013. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Наручилац не може да одбије понуду због битних недостатака уколико неки од података није исказан у понуди у складу са захтевима конкурсне документације, под условом да се на основу података који су наведени неспорно може утврдити стварна садржина понуде у том делу

Студија случаја

Наручилац је одбио понуду подносиоца захтева наводећи, између осталог, да није попунио Образац бр. VII у складу са траженим подацима.

Увидом у понуду подносиоца захтева, утврђено је да је он попунио Образац бр. VII – образац структуре цене, тако што је поред назива наведених услуга од редног броја 1 до редног броја 5 уписао понуђене цене за сваку ставку.

Такође, утврђено је да је подносилац захтева, у другом делу истог обрасца, као захтевану ставку „Укупна премија (1+2+3+4) без пореза" уписао износ који представља збир цена за свих пет понуђених ставки.

Полазећи од одредби члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН, којим је прописано да ће наручилац одбити понуду ако она садржи недостатке због којих није могуће утврдити стварну садржину понуде или није могуће упоредити је са другим понудама, Републичка комисија је оценила да је у конкретном случају наручилац неосновано одбио понуду подносиоца захтева.

Наиме, како је из целокупне понуде подносиоца захтева наручилац неспорно могао да утврди понуђену цену за сваку појединачну ставку, те на основу тога и колико износи укупна цена и за само прве четири понуђене ставке, без обзира на чињеницу да је подносилац захтева у делу Обрасца VII „Укупна премија (1+2+3+4) без пореза" уписао износ који представља збир цена за свих пет понуђених ставки, а не за прве четири, како је захтевано, по оцени Републичке комисије наведено не представља битан недостатак понуде, због којег није могуће утврдити њену стварну садржину. Ово посебно имајући у виду да је подносилац захтева и у Обрасцу бр. IV – Понуда са спецификацијом услуге, понуђену цену за све ставке определио у истом износу који је наведен и у оквиру Обрасца VII, тако да је наручилац са сигурношћу могао да утврди стварну садржину понуде, у делу који се односи на појединачне цене, као и на укупну понуђену цену.

7.2.2. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије 4-00-1858/2014 од 03. 10. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Разлог за одбијање понуде није нужно сваки у њој уочени недостатак, уколико он није од значаја за утврђивање стварне садржине понуде у конкретном случају

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора оспорио прихватљивост понуде изабраног понуђача, поред осталог, због тога што се она састоји од сваке странице засебно, при чему оспорена понуда није повезана нити укоричена.

У конкурсној документацији било је предвиђено да се понуда мора налазити у затвореној кутији.

Републичка комисија је дати навод подносиоца захтева одбила као неоснован, с озбиром да је чланом 106. став 1. тачка 5) ЗЈН прописано да ће наручилац одбити понуду ако она садржи друге недостатке због којих није могуће утврдити њену стварну садржину. Самим тим разлог за одбијање понуде није нужно сваки у њој уочени недостатак,

нарочито ако се он не односи на битне елементе уговора о јавној набавци, већ на друге недостатке који нису од значаја за утврђивање саме садржине понуде у конкретним околностима. Смисао наведене норме је ограничење броја ситуација у којима наручилац може одбити понуду услед неког њеног недостатка само на оне у којима је недостатак таквог значаја да оправдава одбијање понуде као неприхватљиве. Зато, неиспуњавање свих захтева у понуди, иако су тражени конкурсном документацијом, неће се сматрати разлогом за одбијање понуде уколико такви елементи немају значај за утврђивање стварне садржине понуде у сваком конкретном случају.

Како из утврђеног чињеничног стања произилази да наведени недостатак понуде изабраног понуђача у погледу начина паковања понуде није имао за последицу да се због тога није могла утврдити њена стварна садржина или да се због таквог недостатка иста није могла упоређивати са другим понудама, то такав недостатак, по оцени Републичке комисије, нема карактер битног недостатка, због чега није било основа за примену члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН.

7.2.3. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-938/2014 од 30. 05. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Чињеница да понуђач није уписао одређене ставке у образац структуре цене не сматра се сама по себи битним недостатком понуде, уколико у конкретном случају може да се утврди стварна садржина понуде и уколико је упоредива са другим понудама

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора оспорио прихватљивост понуде једног од понуђача зато што није исправно попунио образац структуре цене јер је пропустио да упише „укупан износ ПДВ-а“ и „укупну цену са ПДВ-ом“.

Увидом у дату понуду, Републичка комисија је утврдила да је у „обрасцу структуре цене“, на месту предвиђеном за упис „укупне цене без ПДВ-а“, понуђач определио цену од 1.326.284,97 динара, док на месту предвиђеном за упис „укупног износа ПДВ-а“ и „укупна цена са ПДВ-ом“, није уписао захтеване износе.

Републичка комисија је предметни навод подносиоца захтева оценила као неоснован, с обзиром да се могла утврдити стварна садржина оспорене понуде у погледу понуђене цене, те је самим тим иста била упоредива са другим понудама. Наиме, ставке које у конкретном случају понуђач није навео у својој понуди (укупан износ ПДВ-а“ и „укупна цена са ПДВ-ом“) нису од значаја за стручну оцену понуда и њихово упоређивање

јер је понуђач навео укупну цену без ПДВ-а, те се неспорном могла утврдити стварна садржина његове понуде у погледу понуђене цене. Предмет упоређивања понуда јесу управо понуђене цене без ПДВ-а. Тако се и прихватљивост понуде утврђује у односу на процењену вредност јавне набавке, која се сходно члану 64. став 1. ЗЈН исказује у динарима без ПДВ-а.

У складу са Законом о порезу на додату вредност, ПДВ је општи порез на потрошњу који се обрачунава и плаћа на испоруку добара и пружање услуга, у свим фазама производње и промета добара и услуга, чији приход припада буџету Републике Србије. Самим тим, обавеза плаћања ПДВ-а настаје по сили Закона о порезу на додату вредност, те износ ПДВ-а нема утицаја на утврђивање понуђене цене, односно трошкови који настају по основу обавезе плаћања ПДВ-а не могу се сматрати трошковима који се односе на предмет јавне набавке.

7.2.4. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1513/2014 од 16. 07. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Чињеница да је понуђач за поједине ставке у понуди као јединичну цену понудио 0,00 динара, а при том јасно назначио укупну понуђену цену, не мора да буде од утицаја на утврђивање стварне садржине понуда

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора оспорио прихватљивост понуде изабраног понуђача, истичући да она није сачињена у складу са конкурсном документацијом, с обзиром да је у обрасцу структуре цене за поједине ставке као цену уписао „0 динара".

Увидом у конкурсну документацију, у део „Образац структуре цене са упутством како да се попуни", Републичка комисија је утврдила да је у њему, у колони девет – „Премија за обавезно осигурање без пореза" – предвиђено да понуђач упише јединичну цену за свако возило, док је на крају требало уписати укупну понуђену цену – премију осигурања за укупно 27 аутомобила.

Увидом у понуду изабраног понуђача, Републичка комисија је утврдила да је он у својој понуди у „Обрасцу структуре цене" за возила под редним бројем 10, 14, 15, 16, 17, 21, 22, у оквиру колоне девет уписао цену 0,00 динара, с тим да је наведена укупна понуђена цена за свих 27 возила за обавезно осигурање без пореза која износи 151.898,00 динара. Изабрани понуђач је у понуди при томе доставио Одлуку о издавању гратис полиса, коју је потписао директор ФГО за моторна возила, и којом се одобрава издавање гратис полиса осигурања ауто-одговорности за наручиоца за возила под редним бројем 10, 14, 15, 16, 17, 21, 22.

Републичка комисија је утврдила да понуда изабраног понуђача не садржи битан недостатак у смислу члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН. У конкретном случају могуће је утврдити стварну садржину понуде, јасна је укупна цена изабраног понуђача, која није 0 динара, већ износи 151.898,00 динара без ПДВ-а, а чињеница да је за 7 од укупно 27 аутомобила навео јединичну цену од 0,00 динара, за које је доставио Одлуку о гратис полиси, није у супротности са одредбама ЗЈН, као ни Закона о обавезном осигурању.

7.2.5. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2280/2013 од 09. 12. 2013. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Чињеница да понуђач није доставио образац Изјаве да не наступа са подизвођачем, иако је тражена конкурсном документацијом, није разлог за одбијање понуде као неприхватљиве ако се из целокупне садржине понуде несумњиво може утврдити да понуђач самостално подноси понуду

Студија случаја

Наручилац је одбио понуду подносиоца захтева као неприхватљиву, с образложењем да у њој није достављена захтевана изјава понуђача да у поступку јавне набавке не наступа са подизвођачем. Подносилац је у захтеву за заштиту права истакао да из његове понуде несумњиво произилази да иступа самостално, те да недостављање наведене изјаве не представља битан недостатак који би оправдао одбијање понуде из наведеног разлога.

Обавеза достављања наведене изјаве је предвиђена конкурсном документацијом. Образац конкретне изјаве дат је као Прилог 1 конкурсне документације.

Републичка комисија налази да, иако је конкурсном документацијом предвиђена обавеза њеног достављања, одсуство наведене изјаве у конкретном случају не може резултирати неприхватљивошћу понуде подносиоца захтева.

Наиме, понуда подносиоца захтева садржи довољно елемената који дају основа за несумњиви закључак о његовом самосталном наступању у предметном поступку јавне набавке. Наведени став произилази из околности утврђене увидом у предметну понуду, конкретно Образац понуде у коме је предвиђено да понуђач има заокружити опцију у зависности од тога да ли наступа самостално, као учесник у заједничкој понуди или наступа с подизвођачем, а у којем је понуђач заокружио опцију да наступа самостално. Исто произилази из члана 8. Модела уговора, у којем је наведено да понуђач наступа самостално, односно да има попунити захтеване податке за подизвођача, уколико наступа с њим. Како у конкретном случају подаци за подизвођача нису уписани, то несумњиво следи да подносилац захтева понуду подноси самостално.

Како Изјава да не наступа са подизвођачем, односно њен изостанак у понуди представља елемент чија је сврха да пружи податак о својству у ком конкретни понуђач наступа, те како је такав податак несумњиво садржан у Обрасцу понуде, то се у конкретном случају не би могло узети да постоји недостатак понуде који се може сматрати битним у конкретној јавној набавци, зато што он као такав нема утицаја на утврђивање стварне садржине понуде, а нарочито ако се има у виду, како је наведено, да и Модел уговора садржи јасан податак о томе, јер понуда представља његов саставни део.

7.2.6. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-488/2014 од 09. 05. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Модел уговора који је потписан, а не садржи печат понуђача не може имати за последицу да таква понуда буде одбијена као неприхватљива

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора оспорио прихватљивост понуде изабраног понуђача. При томе је назначио да изабрани понуђач у Моделу уговора није ставио печат.

Увидом у конкурсну документацију Републичка комисија је утврдила да је на страни 30 од 32 наручилац предвидео модел уговора. Увидом у понуду изабраног понуђача утврђено је да је он у оквиру своје понуде доставио модел уговора са потписом на последњој страни али без печата, што је констатовано у записнику о отварању понуда.

Дати навод подносиоца захтева Републичка комисија је оценила као неоснован јер чињеница што изабрани понуђач у конкретном случају у оквиру своје понуде, тачније у моделу уговора, није поред потписа ставио и печат не може чинити понуду изабраног понуђача неприхватљивом у смислу одредбе члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН. Ово стога што је чланом 25. став 3. Закона о привредним друштвима јасно прописано да друштво није дужно да употребљава печат и то како у пословним писмима тако и у другим документима друштва, осим ако законом није другачије прописано. С тим у вези Републичка комисија је напоменула да само потписивање последње стране модела уговора представља саглашавање понуђача са садржином уговора који ће бити закључен са изабраним понуђачем и исказивање намере понуђача да, уколико његова понуда буде изабрана као најповољнија, заиста и закључи такав уговор, без могућности да накнадно тражи измену појединих елемената уговора о јавној набавци. Према томе, имајући у виду необавезност употребе печата дефинисану чланом 25. став 3. Закона о привредним друштвима, као и чињеницу да је изабрани понуђач у конкретном случају потписао последњу страну модела уговора и правни статус изабраног понуђача који наступа у самосталној понуди, Републичка комисија је указала да околност што

изабрани понуђач није у моделу уговора поред потписа ставио и печат не може имати за последицу да таква понуда буде одбијена као неприхватљива у смислу одредбе члана 107. став 1. ЗЈН, због чега је овај навод подносиоца захтева неоснован.

7.2.7. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2059/2013 од 15. 11. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Чињеница неуписивања броја понуде и сопственог деловодног броја од стране понуђача не може се сматрати битним недостатком и као такав послужити наручиоцу као разлог за одбијање понуде

Студија случаја

Понуда подносиоца захтева је оцењена као неприхватљива зато што није заведена нити је у обрасцу понуде и моделу уговора уписан сопствени деловодни број понуђача, како је то у Позиву за подношење понуда захтевано, а што, по оцени наручиоца, представља битан недостатак понуде.

Извршивши увид у понуду подносиоца захтева, Републичка комисија је утврдила да наводи наручиоца одговарају фактичком стању, односно да образац понуде и модел уговора не садрже број под којим је понуђач завео понуду нити сопствени деловодни број.

Међутим, Републичка комисија констатује да оцена наручиоца о неприхватљивости такве понуде није заснована на разлозима оправданог карактера. Републичка комисија указује да одредба члана 106. став 1. ЗЈН, која регулише институт битних недостатака понуде, таксативно наводи који недостаци имају карактер битних, а тачка 5) става 1. наведене законске одредбе проширује њихов круг формулацијом општег карактера, предвиђајући да ће се таквим, осим претходним тачкама наведених, сматрати и други недостаци због којих није могуће утврдити стварну садржину понуде или није могуће упоредити је са другим понудама.

Сходно одредби члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН, разлог за одбијање понуде није нужно сваки у њој уочени недостатак, већ само онај који испуњава услов квалитативног карактера, у смислу да такав недостатак мора имати одговарајући значај за саму садржину понуде у конкретним околностима. Зато, непопуњавање свих елемената у понуди, иако су тражени конкурсном документацијом, неће се сматрати разлогом за одбијање понуде уколико такви елементи немају наведени значај, дакле ако се не могу сматрати битним у конкретном случају.

Како број под којим је понуђач завео понуду, као и сопствени деловодни број, односно њихов изостанак у обрасцима понуде представља елемент формалног карактера, то

се у конкретном случају не би могло узети да постоји недостатак понуде који се може сматрати битним у конкретној јавној набавци, зато што он као такав нема утицаја на утврђивање стварне садржине понуде. С тим у вези је и околност да је наручилац приликом отварања понуда записнички констатовао број пристиглих понуда и називе понуђача као њихових подносилаца, а сваку од њих је завео под сопственим бројем. Имајући у виду ту околност, не може се узети ни да такву понуду није било могуће упоредити са другим понудама. У уговору, а у сврху идентификације понуде као саставног дела уговора, наручилац може уписати сопствени деловодни број, под којим је завео понуду.

7.2.8. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1877/2013 од 08. 11. 2013. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Понуда садржи битан недостатак у смислу члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН уколико не може да се утврди њена стварна садржина, те је у том случају неприхватљива

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора оспорио прихватљивост понуде изабраног понуђача с обзиром да није попунио цео образац понуде јер у њега није унео ни јединичне цене ни износе у складу са захтевима наручиоца из конкурсне документације.

Наручилац је предмет јавне набавке тј. „разводни орман" навео кроз образац понуде – образац 2., тако што је тачно прецизирао опис и техничке карактеристике опреме која се у њега уграђује, а за коју ће понуђачи у колони „јединична цена у динарима" и „укупна цена у динарима" уписати цену за сваку од понуђених ставки. Наручилац је кроз наведени образац детаљно приказао послове, врсту и количину материјала који се односе на „разводни орман", како би понуђачи могли јасно да одреде које то радове и материјале треба у њега да уграде, те како би тачно могли да наведу цене за сваку описану позицију. Наиме, сврха предметног обрасца управо и јесте да се јасно представе сви послови и материјали које су понуђачи дужни да понуде, те да се искажу елементи на основу којих је састављена укупна понуђена цена, тј. да се искажу цене по свим позицијама које чине укупну цену.

Међутим, изабрани понуђач није уписао све појединачне цене за сваку од опредељених ставки у оквиру Обрасца понуде – образац 2., у делу који се односи на „разводни орман". Такође, наведене појединачне цене за сваку од опредељених ставки, које се односе на „разводни орман", није могуће утврдити ни из једног другог дела понуде, те непопуњавање истих, по оцени Републичке комисије, представља битан недостатак у

смислу члана 106. став 1. тачка 5) ЗЈН, односно није могуће утврдити стварну садржину понуде.

Одлука Републичке комисије је да је понуда изабраног понуђача неприхватљива јер садржи битан недостатак, односно није могуће утврдити стварну садржину понуде (јединичне цене) јер је остало нејасно да ли и по којим ценама изабрани понуђач нуди поједине ставке, а што неспорно представља стварну садржину понуде. Републичка комисија је истакла да због непопуњавања података о цени за сваку ставку коју је наручилац захтевао наручилац није био у могућности да утврди да ли је изабрани понуђач понудио исте, те на који начин је утврдио укупну понуђену цену за „разводни орман", што неспорно представља битан недостатак понуде, сходно члану 106. став 1. тачка 5) ЗЈН и предметној конкурсној документацији.

7.2.9. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1114/2014 од 30. 07. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Уколико је поднета заједничка понуда, а из споразума о заједничком наступу не могу се утврдити обавезе сваког од понуђача из групе понуђача за извршење уговора у смислу члана 81. став 4. тачка 6) ЗЈН, могућа последица је одбијање такве понуде као неприхватљиве

Студија случаја

У поднетом захтеву за заштиту права подносилац је навео да сматра да је наручилац погрешно поступио када је његову понуду одбио као неприхватљиву зато што достављени споразум о заједничком наступу није у складу с чланом 81. став 4. ЗЈН. Даље је навео да је наручилац одбио његову понуду зато што се у споразуму о заједничком наступу не наводи које обавезе има један од учесника у заједничкој понуди.

Наручилац је поводом захтева за заштиту права у свом одговору навео да се из садржине уговора о заједничком наступу подносиоца захтева не може утврдити које су обавезе једног од два члана заједничке понуде, у чему се оне састоје, како ће их изводити итд.

Увидом у понуду подносиоца захтева Републичка комисија је утврдила да је поднета заједничка понуда, да је у споразуму о заједничком наступу наведено да ће целокупан посао да изведе носилац посла, а да други члан групе уступа део своје механизације и део свог кадровског потенцијала на коришћење носиоцу посла.

С тим у вези Републичка комисија је става да је понуда подносиоца захтева неприхватљива јер садржи битан недостатак, с обзиром да су одредбама члана 81. став 4. ЗЈН предвиђени облигаторни елементи споразума којим се понуђачи међусобно

и према наручиоцу обавезују на извршење јавне набавке, међу којима је и податак о обавезама сваког од понуђача из групе понуђача за извршење уговора.

Дакле, предметним споразумом мора, сходно наведеној одредби, бити јасно дефинисана обавеза сваког понуђача из групе понуђача, као и садржина сваке тако дефинисане обавезе, зато што се наведеним уређују како њихови међусобни односи, тако и њихов однос према наручиоцу којем се они обавезују на извршење јавне набавке. У том смислу, наведени елемент споразума је од посебне важности за наручиоца јер једино на основу споразума он може бити упознат са садржином обавезе сваког понуђача из конкретне групе понуђача која заједнички наступа у одређеном поступку јавне набавке.

Имајући у виду да није прецизно одређена обавеза сваког учесника у заједничкој понуди, јер је наведено да други учесник уступа „део своје механизације и део свог кадровског потенцијала на коришћење носиоцу посла", дакле без ближег одређења обавеза за извршење уговора сваког од њих у садржинском смислу, у конкретном случају дошло је до сумње наручиоца у сврху самог споразума, односно става о његовом фиктивном карактеру. Услед изостанка прецизнијег дефинисања, следи закључак да је циљ Споразума сведен на заједничко иступање конкретних понуђача једино приликом и ради подношења понуде, а не и на заједничку реализацију уговором преузетих обавеза, те је оцена наручиоца о неприхватљивости конкретне, на основу таквог споразума поднете заједничке понуде, исправна.

8. ЗАШТИТА ИНТЕГРИТЕТА ПОСТУПКА

8.1. Непостојање повреде интегритета поступка

8.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2428/2014 од 27. 11. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Чињеница да је изабрани понуђач израдио пројектно-техничку документацију за санацију, адаптацију и реконструкцију објекта основне школе, те да је изабран у поступку јавне набавке услуге стручног надзора над санацијом, адаптацијом и реконструкцијом објекта исте основне школе, не значи само по себи повреду интегритета поступка из члана 23. ЗЈН

Студија случаја

Предмет јавне набавке су услуге стручног надзора над санацијом, адаптацијом и реконструкцијом објекта основне школе.

Подносилац захтева је оспорио прихватљивост понуде изабраног понуђача, с образложењем да је повређена одредба члана 23. ЗЈН, те да је наручилац требало да одбије понуду изабраног понуђача с обзиром да је члан групе изабраног понуђача израдио пројектно-техничку документацију за санацију, адаптацију и реконструкцију објекта исте основне школе. Главни пројекат представља део конкурсне документације и техничке спецификације на основу којих се изводе радови, односно врши услуга стручног надзора, па како је истом правном лицу које је израдило Главни пројекат за санацију, адаптацију и реконструкцију објекта додељен предметни уговор о јавној набавци услуга стручног надзора, то је, према мишљењу подносиоца захтева, требало понуду изабраног понуђача одбити као неприхватљиву с обзиром на одредбу члана 23. ЗЈН.

Чланом 23. ЗЈН прописано је да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. Обавеза је наручиоца, према ставу 2. истог члана, да одбије такву понуду.

Наручилац је у одговору на захтев навео, поред осталог, да околност да је исто лице и пројектант и вршилац стручног надзора није у сукобу са одредбама важећег Закона о планирању и изградњи. Будући да пројектант није учествовао у планирању јавне набавке, то према мишљењу наручиоца нема основа за примену члана 23. ЗЈН, због чега је уговор о стручном надзору додељен понуђачу који је понудио нижу цену.

Републичка комисија је одбила захтев за заштиту права као неоснован. С тим у вези назначено је да пројектно-техничка документација за санацију, адаптацију и реконструкцију објекта основне школе, израђена од стране лица које је један од учесника заједничке понуде, није садржала техничке спецификације услуга стручног надзора, које су овде предмет јавне набавке. Технички захтеви у погледу услуга стручног надзора били су саставни део модела уговора о јавној набавци, које је одредила комисија за јавну набавку образована за потребе предметне јавне набавке, а у чијем раду није учествовало лице које је израдило пројектно-техничку документацију.

Пројектно-техничка документација за санацију, адаптацију и реконструкцију објекта основне школе израђена је пре саме јавне набавке услуга стручног надзора, дакле у време када није ни започета припрема конкурсне документације у предметној јавној набавци. Иста је учињена доступном свим заинтересованим лицима, тако што је приложена у оквиру конкурсне документације, како би се сва лица упознала о радовима над којима ће се вршити стручни надзор. Осим тога, наручилац се обавезао да извршиоцу услуге, без обзира на то ко буде изабран и буде обављао те услуге, достави комплетну пројектну документацију на основу које се изводе уговорени радови.

С обзиром на све изложено, Републичка комисија је става да у конкретном случају наручилац није извршио радње које би представљале повреду интегритета, да се изабрани понуђач није нашао у повољнијем положају у односу на остале учеснике у поступку јавне набавке услуге стручног надзора, тако да није било основа за примену одредбе члана 23. ЗЈН, односно да није ни требало одбити понуду изабраног понуђача.

9. ПРИМЕНА ЧЛАНА 7. ЗЈН

9.1. Списак наручилаца из члана 7. став 1. тачка 1) ЗЈН

9.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1215/2014 од 06. 06. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. ЗЈН

Резиме: Да би се применио изузетак од примене ЗЈН, предвиђен чланом 7. овог закона, потребно је да буду кумулативно испуњени сви услови предвиђени основом за изузетак од примене ЗЈН. С тим у вези чињеница да Влада Републике Србије није утврдила списак наручилаца на које се примењује изузетак предвиђен чланом 7. став 1. тачка 1) ЗЈН није од утицаја на постојање основа за примену наведеног изузетка

Студија случаја

Чланом 7. став 1. тачка 1) ЗЈН прописано је да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

Искључиво право је, према одредби члана 3. став 1. тачка 24) ЗЈН, право на основу којег одређено лице једино може обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.

Чланом 7. став 2. ЗЈН је предвиђено да Влада утврђује списак наручилаца из става 1. тачка 1) овог члана. Дакле, Влада треба да утврди списак наручилаца који су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

Наручилац је имао потребу да реализује набавку неопходних поштанских услуга, те је пошао од става да не постоји законски основ за примену изузетка из члана 7. став 1. тачка 1) ЗЈН због тога што у смислу става 2. истог члана није утврђен списак наручилаца који су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке, те је поступио на начин предвиђен чланом 36. став 2. ЗЈН и затражио мишљење Управе за јавне набавке да у конкретном случају на основу члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН спроведе преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда.

У свом решењу Републичка комисија је, поред осталог, констатовала да управо из разлога што је на основу Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, бр. 44/10 и 60/2013-УС), на изричит и недвосмислен начин, за ЈП ПТТ саобраћаја „Србија“ из Београда установљено искључиво право вршења услуга које спадају у домен резервисаних поштанских услуга, то неспорна чињеница да Влада Републике Србије није утврдила списак наручилаца на које се примењује изузетак предвиђен чланом 7. став 1. тачка 1) ЗЈН, није од утицаја на постојање основа за примену наведеног изузетка. То значи да, уколико постоји потреба другог наручиоца за набавком резервисаних поштанских услуга, тада постоји основ за примену изузетка утврђеног чланом 7. став 1. тачка 1) ЗЈН.

10. КОМИСИЈА ЗА ЈАВНУ НАБАВКУ

10.1. Службеник као члан комисије за јавну набавку

10.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2288/2014 од 22. 10. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Уколико наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од 9.000.000 динара, без обзира да ли су предмет јавне набавке добра, услуге или радови, службеник је обавезно члан комисије за јавну набавку

Студија случаја

Подносилац захтева је, поред осталог, оспорио да комисија за јавну набавку није била у прописаном саставу, односно да ниједан од чланова комисије није био службеник за јавне набавке, а да је за то постојала обавеза имајући у виду процењену вредност предметне јавне набавке од 18.753.540 динара.

У складу са чланом 54. став 5. ЗЈН, комисија за јавну набавку има најмање три члана од којих је један службеник за јавне набавке или лице са стеченим образовањем на правном факултету, на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године. Према ставу 6. истог члана ЗЈН, у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност већа од троструког износа из члана 39. став 1. овог закона, односно већа од 9.000.000 динара службеник за јавне набавке је члан комисије.

Републичка комисија је дати навод подносиоца захтева усвојила као основан јер је, имајући у виду цитиране одредбе ЗЈН те процењену вредност конкретне јавне набавке, наручилац имао обавезу да у комисију за јавну набавку именује лице које је службеник за јавне набавке у смислу ЗЈН, односно лице са стеченим сертификатом за службеника за јавне набавке.

Дата неправилност је разлог за поништење поступка у целини.

С тим у вези је и друга одлука Републичке комисије, број 4-00-1327/2014 од 04. 09. 2014. године, у којој је назначено да није довољно да наручилац својим интерним актима члана комисије означи као службеника за јавне набавке, већ се својство службеника за јавне набавке стиче стручним оспособљавањем и полагањем стручног испита за службеника за јавне набавке.

10.2. Потписивање изјаве којом чланови комисије за јавну набавку потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса

10.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1557/2014 од 08. 08. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Непотписивање изјаве којом чланови комисије за јавну набавку потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса за последицу може да има поништење јавне набавке у целини и након доношења одлуке о додели уговора

Студија случаја

Подносилац захтева је након доношења одлуке о додели уговора поднео захтев за заштиту права у којем је назначио да је приликом увида у документацију предметног поступка утврдио да изјаву коју чланови комисије за јавну набавку потписују о одсуству сукоба интереса нису потписали сви чланови комисије за јавну набавку, чиме је повређена одредба члана 54. став 11. ЗЈН. Даље је навео да је један од чланова комисије, који није потписао дату изјаву, учествовао у поступку отварања понуда, а да се потпис тог члана налази и на извештају о стручној оцени понуда.

Чланом 54. став 10. ЗЈН прописано је да се у комисију не могу именовати лица која могу бити у сукобу интереса за тај предмет јавне набавке. Ставом 11. истог члана прописано је да након доношења решења чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.

Републичка комисија је утврдила да је предметни поступак спроведен од стране комисије чији сви чланови нису, након доношења решења о образовању комисије, потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, као и да иста нема број и датум, па се са сигурношћу није могло оценити када је заиста и донета, одмах после доношења решења о образовању комисије или накнадно после већ предузетих радњи у поступку. Наведена околност има за последицу да се не може сматрати да је у складу са одредбама ЗЈН предузета ниједна радња коју су именовани чланови комисије наручиоца вршили ради спровођења предметне јавне набавке, што подразумева припрему конкурсне документације, огласа о јавним набавкама, измене и допуне конкурсне документације, сва појашњења и информације дате у вези са припремом понуда, отварањем понуда, њиховим прегледом и стручном оценом.

Дати недостатак Републичка комисија није тумачила као формални недостатак који нема суштински значај односно као „техничку грешку наручиоца", већ је имајући у виду да комисија наручиоца није имала законски основ да предузима било какве радње у предметном поступку јавне набавке констатовала да је својим поступањем приликом спровођења конкретне јавне набавке наручилац проузроковао ситуацију да поништење предметног поступка у целини представља једину могућу последицу поступања по разматраном захтеву за заштиту права. Наиме, Републичка комисија је констатовала да није могуће делимичним поништењем предметног поступка јавне набавке отклонити утврђене повреде одредби ЗЈН, као ни последице неправилног поступања наручиоца у конкретном случају тако да предметни поступак јавне набавке буде спроведен и окончан у свему у складу са одредбама ЗЈН.

11. НАЧЕЛО ОБЕЗБЕЂИВАЊА КОНКУРЕНЦИЈЕ

11.1. Обликовање предмета јавне набавке

11.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2471/2014 од 02. 11. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Републичка комисија поништила је у целини поступак јавне набавке, поступајући по захтеву за заштиту права којим је оспорена конкурсна документација зато што су услуге мобилне телефоније и услуге фиксне телефоније наведене као јединствени предмет набавке

Студија случаја

Наводима захтева за заштиту права оспорена је конкурсна документација за јавну набавку услуга мобилне и фиксне телефоније за период од две године, између осталог, и због начина на који је дефинисан предмет јавне набавке.

Увидом у предметну конкурсну документацију утврђено је као неспорно да је наручилац, као предмет јавне набавке навео услуге мобилне телефоније и услуге фиксне телефоније, као и да су техничке спецификације у оквиру конкурсне документације одређене тако да подразумевају јединствену набавку услуга мобилне и фиксне телефоније.

Републичка комисија најпре је указала да истоврсност, односно сродност одређених услуга не представља основ који аутоматски омогућава наручиоцу да их назначи као јединствени предмет истог поступка јавне набавке, као што ни податак о броју издатих лиценци за обављање било које од телекомуникационих услуга, сам по себи, не представља основ за закључак да су обезбеђене претпоставке за што је могуће већу конкуренцију, а што је законска обавеза наручиоца, установљена чланом 10. ЗЈН.

Даље, указано је на општепознату чињеницу да на територији Републике Србије само три оператера пружају услугу мобилне телефоније, и то „VIP mobile doo“, „Телеком Србија ад“ и „Telenor doo“, од којих само последња два истовремено имају и лиценцу за јавне фиксне телекомуникационе мреже и пружање услуга, што је констатовано и у оквиру документа доступног на интернет-страници Регулаторне агенције за електронске комуникације и поштанске услуге („Преглед тржишта телекомуникација у Републици Србији за 2013. годину“). Такође, општепозната је и чињеница да постоји одређени број других оператера који су код надлежног регулаторног тела евидентирани за пружање

услуга фиксне телефоније, од којих ниједан нема истовремено и лиценцу за пружање услуга мобилне телефоније.

На основу наведеног утврђено је да је фактичко стање на тржишту телекомуникационих услуга на територији Републике Србије такво да се максимална конкуренција у делу који се односи на пружање услуга мобилне телефоније своди на број од само три оператера, док у делу који се односи на пружање и услуга фиксне телефоније само два оператера имају и лиценцу за јавне фиксне телекомуникационе мреже и пружање услуга, из чега произилази да би заправо само ови оператери (укупно два), могли поднети самосталну понуду у предметном поступку јавне набавке, што њихов положај неспорно чини значајно повољнијим у односу на остале потенцијалне понуђаче.

Дакле, могућност подношења понуде за лице које не поседује обе потребне лиценце (већ само лиценцу за пружање услуга мобилне телефоније) само је теоретска, тј. постоји под условом да исто евентуално поднесе заједничку понуду у сарадњи са неким од оператера који су евидентирани за пружање услуге фиксне телефоније.

На основу утврђеног чињеничног стања констатовано је да конкретизација предмета јавне набавке тако да њена реализација подразумева јединствену набавку услуге мобилне телефоније и услуге фиксне телефоније, у оквиру истог поступка, за крајњу последицу има да је у области пружања услуга мобилне телефоније додатно ограничена иначе невелика конкуренција која постоји на тржишту Републике Србије (укупно три оператера), док је у делу који се односи на пружање услуга фиксне телефоније изразито сужен круг потенцијалних понуђача тиме што су заправо искључени сви оператери који истовремено са лиценцом за пружање услуга фиксне телефоније немају и лиценцу за пружање услуга мобилне телефоније.

Из свега наведеног неспорно произилази да је, у конкретном случају, извршена повреда начела обезбеђивања конкуренције прописаног чланом 10. ЗЈН, те да позивање само на број издатих лиценци за обављање одређених телекомуникационих услуга, без анализе њиховог стварног опсега, као и фактичког стања на тржишту у овој области, заправо има за последицу стварање привида да конкуренција није ограничена.

Републичка комисија уједно је указала и да је описано поступање наручиоца у супротности са аргументацијом изнетом у оквиру одговора на захтев за заштиту права, где је као разлоге којима се руководио приликом формулисања техничке спецификације наручилац навео да му је у интересу да услуге пружа један понуђач јер то појефтињује наведене услуге, с обзиром да се снижавање цена постиже управо кроз отварање поступка јавне набавке за што ширу конкуренцију, а не њеним ограничавањем.

11.2. Одређивање дискриминаторских услова

11.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1500/2013 од 11. 10. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Наручилац може да одреди додатне услове за учешће у поступку јавне набавке у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета уколико је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, али при том не може да их поставља на начин да ти услови дискриминишу понуђаче или да нису у логичкој вези са предметом јавне набавке

Студија случаја

Захтевом за заштиту права оспорена је конкурсна документација за јавну набавку услуге редовног одржавања хигијене (чишћења) заједничких делова стамбених зграда. Подносилац истиче, поред осталог, да је додатни услов за учешће у погледу кадровског капацитета дискриминаторски постављен, с обзиром да је наручилац захтевао минимално 387 радника (извршилаца) у радном односу (неодређено или одређено време) пре објаве позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и интернет-страници наручиоца, а што је по мишљењу подносиоца дискриминаторски зато што се испуњеност сваког услова за учешће у поступку оцењује након јавног отварања понуда, а не у моменту објављивања позива. Подносилац даље наводи да је датим условом наручилац извршио дискриминацију лица у радном односу и ван радног односа, као и чињеницом да је захтевао лекарско уверење и искуство за све тражене запослене од минимум 6 месеци пре објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и интернет-страници наручиоца.

Републичка комисија је, у свом решењу којим је усвојила захтев за заштиту права, указала на одредбе члана 76. ЗЈН, којима је прописано да наручилац може да одреди додатне услове за учешће у поступку јавне набавке, тако и услове у погледу кадровског капацитета увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке[2], али под условом да приликом одређивања тог услова не дискриминише понуђаче, те да постављени услов буде у логичкој вези са предметом јавне набавке[3]. Уједно је указано на основна начела јавних набавки, на начело обезбеђивања конкуренције којим је предвиђено да наручилац не може онемогућавати било којег понуђача да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских услова[4], као и на обавезу

[2] Члан 76. став 2. ЗЈН.
[3] Члан 76. став 6. ЗЈН.
[4] Члан 10. ЗЈН.

наручиоца да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима[5].

У том смислу, Републичка комисија је напоменула да је успешна реализација јавне набавке примарни интерес сваког наручиоца те да сваку јавну набавку не могу реализовати сви понуђачи, већ они који су за то довољно квалификовани и оспособљени. Међутим, Републичка комисија наводи да захтев наручиоца да минимум 387 запослених треба да је у радном односу на одређено или неодређено време код понуђача пре објаве позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки и интернет-страници наручиоца није оправдан са становишта потребе наручиоца да обезбеди успешну реализацију јавне набавке. Наиме, у конкретном случају, наручилац је био дужан да као релевантан моменат који је обавезујући за понуђаче, односно битан моменат у коме понуђачи морају да испуне тражене услове, одреди моменат подношења понуде. У конкретном случају, постављеним условима наручилац искључује потенцијалне понуђаче који би, ради учествовања у поступку јавне набавке, односно од тренутка сазнања за покретање поступка јавне набавке, ангажовали тражене кадрове.

Такође, по оцени Републичке комисије, подносилац захтева је основано оспорио поменути услов наручиоца у погледу кадровског капацитета, с обзиром да није у логичкој вези са предметом јавне набавке да наручилац тражи да понуђачи имају најмање 387 запослених радника, који не могу да буду радно ангажовани по неком другом основу, већ морају да буду у (сталном) радном односу код понуђача.

Подносилац захтева је уједно оспорио услове у погледу техничког, финансијског и пословног капацитета. По мишљењу подносиоца, услов техничког капацитета да понуђач мора имати шест теретних (доставних) возила и то у власништву или лизингу није у логичкој вези са предметом јавне набавке и дискриминаторски је постављен будући да би понуђачи који поседују возила по неком другом основу (нпр. уговор о закупу) једнако квалитетно могли да реализују уговор као и понуђачи који су власници возила.

Међутим, Републичка комисија је утврдила да је наручилац појашњењима конкурсне документације изменио њен текст у наведеном делу тако да гласи: „минимум 6 теретних (доставних) возила у власништву, закупу или на основу лизинга". Наиме, за реализацију обавезе која ће настати по закључењу уговора за изабраног понуђача довољно је да је наведени понуђач у тренутку подношења своје понуде поседовао сва наведена средства и то било по основу власништва, било по основу уговора о закупу или уговора о лизингу. Према томе, овако постављен услов техничког капацитета нема дискриминаторни карактер јер из поступка нису искључени сви они понуђачи који би могли да понуде конкурентне понуде. Одређујући ниво потребног техничког капацитета на наведени начин, наручилац није поступио противно одредби члана 76. став 6. ЗЈН, те је Републичка комисија оценила да је овај навод подносиоца захтева неоснован.

Даље, подносилац захтева је назначио да је услов неопходног финансијског и пословног капацитета, узимајући у обзир стање на тржишту, изузетно висок, да захтева

[5] Члан 12. ЗЈН.

подношење заједничке понуде, те да капацитети привредног субјекта не могу бити пресудни фактор за подношење понуда.

Увидом у конкурсну документацију утврђено је да је наручилац предвидео да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати да располаже неопходним финансијским капацитетом, односно да је у претходне три године – 2010, 2011. и 2012. остварио приход од вршења услуга које су истоврсне предмету јавне набавке у износу од најмање 250.000.000 динара збирно. У погледу пословног капацитета наручилац је захтевао да је понуђач у претходне три године – 2010, 2011. и 2012. пружао услуге одржавања хигијене на укупној површини од минимално 200.000 m^2 по основу уговора који су током наведеног периода трајали не краће од 6 месеци.

Републичка комисија је указала да финансијски и пословни капацитет свакако представљају један од показатеља озбиљности понуђача, али да он мора бити одређен у складу са чињеницом колико износи процењена вредност јавне набавке, имајући у виду да је та вредност основ који успоставља логичку везу са садржином наведених услова. У случају да је процењена вредност јавне набавке велика, логично је да финансијски и пословни капацитет потенцијалних понуђача мора бити адекватне висине како би се обезбедило да у коначну стручну оцену уђу само понуде оних понуђача који имају финансијски и пословни капацитет довољан да реализују предметну набавку. Из наведеног произилази да је наручилац дужан да приликом одређивања неопходног финансијског и пословног капацитета понуђача за одређену јавну набавку пре свега води рачуна да он буде у логичној корелацији са процењеном вредношћу јавне набавке. У конкретном случају, укупна вредност јавне набавке је процењена на износ од 750.651.000 динара, при чему битну околност представља то што се уговор за исту закључује на три године (процењена вредност по години 250.217.000 динара). Имајући у виду процењену вредност целокупне јавне набавке (750.651.000 динара), Републичка комисија је указала да је ниво неопходног финансијског капацитета понуђача потпуно примерено одређен на износ од 250.000.000 динара збирно за три године. Такође је и ниво неопходног пословног капацитета примерено одређен у односу на површину која ће бити предмет чишћења (1.870.308,00 m^2, а захтевано да је понуђач пружао услуге одржавања хигијене на укупној површини од минимално 200.000 m^2).

Имајући у виду изложено, Републичка комисија је утврдила да дефинисањем гореописаног финансијског и пословног капацитета наручилац није фаворизовао одређене понуђаче, те да није дошло до повреде начела обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, као и члана 76. став 6. ЗЈН, којим је предвиђено да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

11.3. Услов за учешће није у логичкој вези са предметом јавне набавке

11.3.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-207/2014 од 19. 03. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Услов за учешће у поступку јавне набавке мора бити у логичкој вези са предметом јавне набавке

Студија случаја

Предмет јавне набавке су услуге мобилне телефоније. Захтевом за заштиту права, поднетим у фази пре истека рока за подношења понуда, подносилац је указао да је наручилац у конкурсној документацији навео да трошкови обештећења због раскида уговора са тренутним оператером падају на терет понуђача и да је изабрани понуђач дужан да измири претходном оператеру обештећења за раскид уговора, што је по мишљењу подносиоца захтева услов који није у логичкој вези са предметом јавне набавке и да је наручилац прописивањем овог услова поступио супротно начелу ефикасности и економичности, начелу обезбеђивања конкуренције и начелу једнакости понуђача.

Увидом у конкурсну документацију Републичка комисија је утврдила да је назначено да „Трошкови преноса бројева падају на терет изабраног понуђача – оператера, као и трошкови обештећења због раскида уговора. Изабрани понуђач је дужан да измири претходном оператеру обештећење за раскид уговора, који износи на дан 28. 02. 2014. године 738.462,25 динара".

Чланом 76. став 1. ЗЈН предвиђено је да наручилац у конкурсној документацији одређује додатне услове за учешће у поступку јавне набавке. Ставом 6. истог члана је прописано да наручилац одређује услове за учешће у поступку тако да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Републичка комисија је оценила да постављени захтев није у логичкој вези са предметом јавне набавке нити је на било који начин везан за предметни поступак јавне набавке. Услов за учешће да на терет изабраног понуђача падају трошкови обештећења за раскид уговора, који на дан 28. 02. 2014. године износе 738.462,25 динара, односно да је изабрани понуђач дужан да измири претходном оператеру обештећење за раскид уговора који наручилац има са тим оператером супротан је члану 76. став 6. ЗЈН. Наиме, уговор који наручилац има са претходним оператером, за услуге за које спроводи предметни поступак јавне набавке, представља облигациони однос који је независан од облигационог односа који ће настати из предметног поступка јавне набавке. Стога

захтев да је изабрани понуђач дужан да сноси трошкове обештећења за раскид уговора који наручилац има са претходним оператером представља услов који очигледно није у логичкој вези са предметном јавном набавком.

12. НЕУОБИЧАЈЕНО НИСКА ЦЕНА

12.1. Оцена да ли је понуђена неуобичајено ниска цена

12.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2238/2014 од 20. 10. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Оцена да ли је неко од понуђача понудио неуобичајено ниску цену је на наручиоцу

Студија случаја

Подносилац захтева је, поред осталог, оспорио стручну оцену понуда и навео да је изабрани понуђач понудио цену која се може сматрати неуобичајено ниском, што је разлог за њено одбијање.

Чланом 92. став 1. ЗЈН прописано је да наручилац може да одбије понуду због неуобичајено ниске цене, док је ставом 2. прописано да је неуобичајено ниска цена понуђена цена која значајно одступа у односу на тржишно упоредиву цену и изазива сумњу у могућност извршења јавне набавке у складу са понуђеним условима. Уколико наручилац оцени да понуда садржи неуобичајено ниску цену, у смислу става 3. наведеног члана ЗЈН, дужан је да од понуђача захтева детаљно образложење свих њених саставних делова које сматра меродавним, а нарочито наводе у погледу економике начина градње, производње или изабраних техничких решења, у погледу изузетно повољних услова који понуђачу стоје на располагању за извршење уговора или у погледу оригиналности производа, услуга или радова које понуђач нуди, те да по добијању образложења провери меродавне саставне елементе понуде у смислу члана 92. став 5. ЗЈН.

Републичка комисија је дати навод подносиоца захтева одбила као неоснован, са образложењем да је оцена да ли нека цена, из понуда које су предмет оцењивања у поступку јавне набавке, представља неуобичајено ниску цену препуштена искључиво диспозицији наручиоца. Сходно одредбама ЗЈН, једино наручилац има овлашћење да

неку цену оквалификује као неуобичајено ниску, при чему тај појам дефинише одредба члана 92. став 2. ЗЈН. При томе, законска обавеза наручиоца да у смислу члана 92. став 3. ЗЈН провери који елементи чине садржину понуђене цене постоји искључиво у ситуацији када наручилац оцени да понуда садржи неуобичајено ниску цену те је дужан да, пре него што одбије такву понуду, предузме одговарајуће мере које обезбеђују проверу структуре понуђене цене. На тај начин се остварује заштита понуђача, будући да у наведеном случају понуђачима закон омогућава да јасно представе наручиоцу структуру цене и евентуално је оправдају и на тај начин отклоне сумњу у погледу могућности реализације набавке под понуђеним условима.

Како у конкретном случају наручилац није оценио да понуђач нуди неуобичајено ниску цену, то он сходно одредбама ЗЈН није имао обавезу да тражи од понуђача образложење саставних делова цене.

12.2. Неосновано одбијена понуда због неуобичајено ниске цене

12.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2355/2014 од 25. 12. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак (обликован по партијама)

Резиме: Републичка комисија је делимично поништила поступак јавне набавке за оспорену партију, оцењујући да наручилац није имао основа да понуду подносиоца захтева одбије са образложењем да је понуђена цена неуобичајено ниска

Студија случаја

Захтевом за заштиту права подносилац захтева указао је да наручилац није имао основа да његову понуду, као најповољнију, одбије са образложењем да је понуђена цена неуобичајено ниска, а да при том није узео у обзир образложење цене које је доставио по захтеву наручиоца.

Прегледом документације о предметном поступку јавне набавке утврђено је да се у фази стручне оцене понуда наручилац обратио подносиоцу захтева и захтевао да достави додатна појашњења понуде, те да се изјасни на који начин је формирао цене у понуди, као и да достави важећи ценовник, наводећи да је приликом отварања понуда овлашћени представник једног од понуђача дао примедбу на цене из понуде подносиоца захтева.

Поступајући по захтеву наручиоца, подносилац је доставио допис у којем је навео да су „цене дате у понуди 05-2017-767 у складу са његовом пословном политиком и потенцијалима, да је исти велики произвођач, са огромним капацитетима, па самим тим има високу продуктивност и мале фиксне трошкове, те да с обзиром да је велики потрошач сировина за производњу хлеба и пецива, његове набавне цене су и до 20% ниже од тржишних за исту сировину, као и да се на цене из ценовника одобравају рабати и до 40% у зависности од удаљености купца и уговорених броја комада." У прилогу наведеног дописа, подносилац захтева је доставио ценовник хлеба, пецива и других пекарских производа.

У одлуци о додели уговора наручилац је навео следеће: „На основу члана 92. став 2. ЗЈН предузели смо све одговарајуће мере које обезбеђују проверу структуре понуђене цене и утврдили да се цене у ценовнику драматично разликују од понуђених, за шта су прибављени докази: ценовник хлеба, пецива и других пекарских производа; рачун од 29. 07. 2014. године са продајног места на адреси _____, велепродаја; отпремница (поруџбеница) по малопродајним објектима – рачун број: 900208168-622 од 25. 07. 2014. године са продајног места на адреси _____, велепродаја. Утврђено је да цена коју је дао подносилац захтева значајно одступа у односу на тржишну упоредбу а ради несметаног функционисања рада установе и штете која би могла изазвати и довести чак у питање и несметано одвијање наставног процеса, самостално прикупљајући доказе тржишног пословања и цена подносиоца захтева, понуда овог понуђача је одбијена."

Узимајући у обзир да је, у наведеном допису, подносилац захтева дао образложење за понуђене цене, односно навео је разлоге због којих је у могућности да предметну набавку реализује по понуђеним ценама, Републичка комисија оценила је да наручилац није аргументовано оспорио образложење подносиоца захтева када је у одлуци о додели уговора одбио његову понуду због неуобичајено ниске цене, те у конкретном случају произилази да нису основане сумње наручиоца у могућност извршења предметне набавке, под понуђеним условима.

13. ПОНИШТЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У ЦЕЛИНИ НАКОН ОТВАРАЊА ПОНУДА

13.1. Процењена вредност није унета у записник о отварању понуда

13.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1620/2013 од 26. 09. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Наручилац није унео процењену вредност јавне набавке у записник о отварању понуда, што за последицу може да има поништење предметне јавне набавке у целини

Студија случаја

Подносилац захтева је поднео захтев за заштиту права након доношења одлуке о додели уговора. У њему је, поред осталог, назначио да наручилац супротно одредбама ЗЈН није унео у записник о отварању понуда процењену вредност јавне набавке.

Чланом 104. став 1. тачка 2) ЗЈН предвиђено је да је наручилац дужан да о поступку отварања понуда води записник у који се поред осталог уносе и подаци о предмету и процењеној вредности јавне набавке.

Републичка комисија је из наведеног разлога у целини поништила предметни поступак јавне набавке, са образложењем да је пропуст наручиоца такав да је онемогућио понуђаче да се упознају са процењеном вредношћу набавке у чијим ће се оквирима кретати оцењивање њихових понуда у погледу цене. Дакле, уколико процењена вредност јавне набавке није унета у записник о отварању понуда, понуђачи не располажу податком на основу којег могу утврдити да ли је стручна оцена понуда извршена на законит и објективан начин, у делу који се односи на прихватљивост понуђене цене, односно, који је неопходан за проверу наведеног, а посебно имајући у виду одредбу члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН којом је предвиђено да је прихватљива понуда она која је благовремена, коју наручилац није одбио због битних недостатака, која је одговарајућа, која не ограничава нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности јавне набавке, те и одредбе члана 107. ЗЈН, које се односе на услове уговора.

13.2. Стручна оцена понуда не врши се приликом отварања понуда

13.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1996/2013 од 04. 12. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Поступак оцењивања понуда врши се у фази стручне оцене понуда, а не приликом отварања понуда

Студија случаја

Подносилац захтева је захтевом за заштиту права указао да је Одлука о додели уговора незаконита зато што је наручилац погрешно применио одредбе материјалног права у погледу негативне референце и то одредбу члана 82. ЗЈН.

Наручилац је одбио да отвори понуду подносиоца захтева јер му је пре отварања понуда доставио доказ о постојању негативне референце (извештај надзорног органа са датумом који претходи датуму отварања понуда). Комисија за јавну набавку наручиоца вратила је понуду подносиоцу захтева неотворену. У извештају о стручној оцени понуда комисија наручиоца је констатовала да понуда подносиоца захтева није отварана због постојања доказа о негативној референци, те да је враћена подносиоцу захтева. У Одлуци о додели уговора наведено је да је понуда подносиоца захтева одбијена као неприхватљива због постојања негативне референце по раније закљученом уговору.

Републичка комисија је констатовала да је наручилац учинио пропуст већ приликом отварања понуда тиме што је одбио да отвори понуду подносиоца захтева и вратио је неотворену због доказа о постојању негативне референце. Дакле, наручилац није у складу са одредбама ЗЈН отворио понуду, а затим приступио фази стручне оцене понуда, у којој би тек након прегледа и оцењивања понуде подносиоца захтева могао да је евентуално одбије као неприхватљиву, уколико је имала недостатке.

Чланом 104. став 3. ЗЈН предвиђено је да приликом отварања понуда наручилац не може да врши стручну оцену понуде. Сам поступак оцењивања понуда одвија се у фази стручне оцене понуда, дакле након отварања понуда, где у конкретном случају понуда подносиоца захтева није ни могла бити предмет стручне оцене, будући да је неотворена и непрегледана враћена подносиоцу захтева.

Ако се узме у обзир одредба члана 82. ст. 2. и 3. ЗЈН, наручилац је могао, уколико је сматрао да има релевантан доказ о негативној референци, да у фази стручне оцене понуда, након што је понуду отворио и оценио, исту евентуално одбије применом одредби члана 82. ЗЈН, а не да је неотворену врати подносиоцу захтева.

Републичка комисија је у целини поништила предметни поступак јавне набавке.

14. ОБУСТАВА ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ НА ОСНОВУ ЧЛАНА 109. СТАВ 2. ЗЈН

14.1. Основано доношење одлуке о обустави поступка

14.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1834/2014 од 30. 09. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Наручилац је имао основа да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке из објективних и доказивих разлога, који се нису могли предвидети у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча

Студија случаја

Наручилац је донео одлуку о обустави поступка јавне набавке у којој је, кроз образложење, навео да се „предметна јавна набавка обуставља услед објективних разлога, односно елементарних непогода које нису могле да се предвиде у време покретања поступка и које онемогућавају да се започети поступак оконча". Наручилац је даље истакао да је „због последица утицаја елементарних непогода на поједине деонице државних путева, извршена измена стратегије Пројекта рехабилитације путева и унапређење безбедности саобраћаја (РРСП), тако да Програмом о изменама и допунама Програма пословања наручиоца за 2014. годину нису обезбеђена средства за предметну јавну набавку, те из наведеног произилази да разлози због којих је поступак јавне набавке обустављен нису на страни наручиоца".

Предмет јавне набавке су услуге – израда главног пројекта појачаног одржавања државног пута _____, деоница _____.

У поднетом захтеву за заштиту права, подносилац захтева указао је да је одлука донета супротно члану 109. ЗЈН, те да наручилац наведене разлоге ничим није документовао нити је навео датуме када је евентуално дошло до усвајања Програма о изменама и допунама Програма пословања наручиоца, као и да податак о изменама није објављен на сајту наручиоца. Подносилац захтева такође је навео да измене и допуне Програма пословања наручиоца ступају на снагу тек по добијању сагласности Владе Републике Србије, која до подношења захтева, по сазнањима подносиоца, није дата.

На захтев Републичке комисије наручилац је доставио допуну документације, и то: Програм о изменама и допунама Програма пословања наручиоца за 2014. годину

и Решење о давању сагласности Владе Републике Србије објављено у „Службеном гласнику Републике Србије".

У ставу I Решења о давању сагласности Владе Републике Србије наведено је да се даје сагласност на Програм о изменама и допунама Програма пословања за 2014. годину, који је донео Надзорни одбор наручиоца. Увидом у Програм о изменама и допунама Програма пословања за 2014. годину утврђено је да је наручилац у делу „Изградња, реконструкција и рехабилитација", под позицијом Б.2.17. навео услуге које су предмет конкретне јавне набавке (израда главног пројекта појачаног одржавања за предметну деоницу државног пута), где је у колони „Напомена уз План за 2014" навео да је јавна набавка за израду наведеног пројекта обустављена јер је пребачена за финансирање из средстава зајма због реструктурирања пројекта хитних радова.

Из одредаба члана 109. став 2. ЗЈН произилази да наручилац има могућност да донесе одлуку о обустави поступка у свакој фази поступка јавне набавке, ако се стекну законом прописани услови, и то уколико постоје објективни и доказиви разлози који се нису могли предвидети у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча, односно услед којих је престала потреба наручиоца за предметном набавком, због чега се неће понављати у току исте буџетске године, односно у наредних шест месеци.

Републичка комисија је констатовала да последице утицаја елементарних непогода на појединим деоницама државних путева управо имају карактер објективних и доказивих разлога који се нису могли предвидети у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча, с обзиром да је наручилац, услед наведених околности, извршио измену стратегије Пројекта рехабилитације путева и унапређења безбедности саобраћаја (РРСП), и с тим у вези донео Програм о изменама и допунама Програма пословања за 2014. годину, у којем је наведено да је јавна набавка за израду предметног пројекта обустављена јер је пребачена за финансирање из средстава зајма због реструктурирања пројекта хитних радова, а на који је Влада Републике Србије дала сагласност.

На основу утврђеног чињеничног стања, Републичка комисија оценила је да је поднети захтев за заштиту права неоснован, те да су, у конкретном случају, били испуњени услови за доношење одлуке о обустави поступка на основу члана 109. став 2. ЗЈН.

15. ЕЛЕМЕНТИ КРИТЕРИЈУМА

15.1. Елементи критеријума за оцену понуда у конкурсној документацији морају бити дефинисани у складу са одредбама чл. 84. и 85. ЗЈН

15.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1738/2014 од 17. 09. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Поступак јавне набавке услуга осигурања поништен је у целини зато што елементи критеријума наведени конкурсном документацијом нису у складу са одредбама ЗЈН

Студија случаја

Предмет јавне набавке су услуге осигурања.

Захтев за заштиту права поднет је у фази пре истека рока за подношење понуда и њиме је оспорена садржина конкурсне документације.

У поднетом захтеву за заштиту права подносилац захтева оспорио је елемент критеријума за доделу уговора „ажурност у решавању штета", који је вредновао са 30 пондера од могућих 100, а да при томе није чак ни наведено у каквој је вези овај елемент критеријума са извршењем конкретног уговора који ће бити закључен са најповољнијим понуђачем. Подносилац захтева наводи да наведени критеријум није у логичкој вези са предметом и садржином јавне набавке, поготово имајући у виду да није одређена његова сврха.

У предметној конкурсној документацији предвиђено је да ће се одлука о додели уговора донети применом критеријума економски најповољније понуде, кроз оцењивање два елемента критеријума: 1. Понуђена цена (висина понуђене премије) – 70 пондера, 2. Ажурност у решавању штета у 2013. год. – 30 пондера, с тим да ће се ажурност у исплати штета рачунати према формули:

$$\text{„\% ажурности} = \frac{\text{Број решених штета у 2013} + \text{Број добијених и сторнираних штета у 2013. год.}}{\text{Број резервисаних штета на крају 2012. год.} + \text{Број пријављених штета у 2013. год.}} \times 100$$

Број решених штета у 2013. год. на дан 31.12.2013. - _____

• Број одбијених и сторнираних штета у 2013. год. - _____

• Број резревисаних штета у 2012. год. - _____

• Број пријављених штета на дан 31.12.2013. - _____

Ажурност у решавању штета утврђује се на основу података која осигуравајућа друштва достављају Народној банци Србије, Сектору за послове надзора над обављањем делатности осигурања.

За документовање овог елемента критеријума понуђачи су били у обавези да доставе извештај „Број штета по друштвима за осигурање у 2013. години", са сајта НБС.

У вези са наведеним, Републичка комисија указала је да наведени елемент критеријума „ажурност у решавању штета у 2013. години" није у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци, већ представља показатељ способности друштва за осигурање у извршавању преузетих обавеза из неких других уговора о осигурању**,** па стога не постоји ни логично оправдање да буде одређен као елемент критеријума економски најповољније понуде на основу којег ће евентуално бити донета одлука о додели уговора.

У том смислу, чланом 3. став 1. тачка 29) ЗЈН прописано је да је критеријум мерило које се користи за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда. За разлику од услова за учешће, који се односе на саме понуђаче и њихов статус и способност да буду учесници у конкретном поступку јавне набавке (чл. 75. и 76. ЗЈН), критеријум и елементи критеријума односе се на извршење конкретног уговора о јавној набавци и служе да се понуде које нису одбијене као неприхватљиве међусобно упореде и рангирају како би наручилац донео одлуку о додели уговора. Дакле, на основу елемената критеријума наручилац додељује конкретни уговор о јавној набавци неком од понуђача за којег је претходно утврђено да испуњава услове за учешће и остале елементе прихватљивости понуде из члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН.

Чланом 85. став 2. ЗЈН је прописано да се критеријум економски најповољније понуде заснива на различитим елементима критеријума, у зависности од предмета јавне набавке.

Приликом одређивања елемената критеријума постоји обавеза за наручиоца да поштује основне захтеве који су за све елементе критеријума прописани у члану 84. ЗЈН, и то

да исти морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са предметом јавне набавке.

На основу анализе елемената који су набројани у оквиру члана 85. став 2. ЗЈН као и осталих одредби ЗЈН, посебно оних које су цитиране, може се закључити да наручилац за елементе критеријума економски најповољније понуде може одабрати само оне који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци и то тако да се не могу користити они елементи који се односе на реализацију неких других, раније закључених уговора које је извршавао понуђач, као ни остале околности које нису у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци.

Наиме, захтеване позиције (решене штете у 2013. год., одбијене и сторниране штете у 2013. год., резервисане штете на крају 2012. год и пријављене штете у 2013. год.), предвиђене као релевантне за израчунавање елемента критеријума „ажурност у исплати штета" не говоре о квалитету појединачних понуда за конкретан поступак јавне набавке нити су у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци, већ представљају одређене капацитете понуђача. Тако, „ажурност у исплати штета у 2013. год." дефинисана на тај начин представља показатељ способности друштва за осигурање у извршавању преузетих обавеза из неких других уговора о осигурању.

У конкретном случају, Републичка комисија оценила је да се као елемент критеријума „економски најповољнија понуда" не може полазити од података који се односе на реализацију неких других, раније закључених уговора које је извршавао понуђач, као ни остале околности које нису у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци.

С обзиром на све претходно наведено, Републичка комисија је констатовала да је наручилац поступио противно одредби члана 84. став 2. ЗЈН тиме што је у конкурсној документацији одредио као елемент критеријума за оцену и рангирање понуда у предметној јавној набавци „ажурност у решавању штета у 2013. години", који са становишта везе извршењем конкретног уговора о јавној набавци није у логичкој вези са предметом конкретне јавне набавке, те је разматрани захтев за заштиту права оцењен као основан, а поступак јавне набавке поништен у целини.

15.1.2. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2307/2014 од 18. 11. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Поступак јавне набавке услуга мобилне телефоније поништен је у целини зато што елементи критеријума наведени конкурсном документацијом нису у складу са одредбама ЗЈН

Студија случаја

Предмет јавне набавке су услуге мобилне телефоније.

Захтев за заштиту права поднет је у фази пре истека рока за подношење понуда, а њиме је подносилац захтева оспорио садржину конкурсне документације у делу предвиђених критеријума за доделу уговора, наводећи да елементи критеријума „квалитет сигнала" и „број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у градској управи Града _____, јавним и јавним комуналним предузећима на територији Града _____" нису назначени у складу са одредбама ЗЈН.

Републичка комисија је утврдила да је конкурсном документацијом, у делу „ВРСТА КРИТЕРИЈУМА ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА", наручилац предвидео да ће избор најбоље понуде извршити применом критеријума „економски најповољнија понуда". Као елементе критеријума је навео: цену услуге (40 пондера), квалитет сигнала (30 пондера), број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у градској управи града _____, јавним и јавним комуналним предузећима на територији града _____ (30 пондера). Надаље, наручилац је, између осталог, за елемент критеријума „квалитет сигнала" навео поткритеријуме и то:

1. Проценат покривености територије сигналом GSM мреже
   - Највећи проценат – 6 пондера
   - Другорангирани – 3 пондера
   - Трећерангирани – 1 пондер
2. Проценат покривености становништва сигналом GSM мреже
   - Највећи проценат – 6 пондера
   - Другорангирани – 3 пондера
   - Трећерангирани – 1 пондер
3. Проценат покривености територије сигналом UMTS мреже
   - Највећи проценат – 6 пондера
   - Другорангирани – 3 пондера
   - Трећерангирани – 1пондер
4. Проценат покривености становништва сигналом UMTS мреже
   - Највећи проценат – 6 пондера
   - Другорангирани – 3 пондера
   - Трећерангирани – 1 пондер
5. Број базних станица
   - Највећи проценат – 6 пондера
   - Другорангирани – 3 пондера
   - Трећерангирани – 1 пондер

Наручилац је предвидео обавезу за понуђаче да као доказ у оквиру својих понуда доставе проценте покривености Републике Србије GSM/UMTS сигналом оператера и број базних станица, које понуђач уноси у за то предвиђена места у Обрасцу понуде, на основу званичних података из Прегледа тржишта телекомуникација у Републици Србији у 2013. години, издатог од РАТЕЛ-а (из последњег објављеног РАТЕЛ-овог извештаја посматрано до дана истека рока за достављање понуда).

Републичка комисија је констатовала да је наручилац дефинисањем елемента критеријума „квалитет сигнала", са спорним поделементима, онемогућио рангирање достављених понуда на основу параметара који треба да обезбеде равноправност и резултирају оценом једне од њих као објективно најповољније.

Наиме, обавеза је наручиоца, установљена одредбама члана 84. став 2. ЗЈН, да конкурсном документацијом опише и вреднује елементе критеријума које намерава да примени, при чему је наглашено да они не смеју бити дискриминаторски те да морају стајати у логичкој вези са предметом јавне набавке. Сам појам критеријума одређен је одредбом члана 3. став 1. тачка 29) ЗЈН, као мерило које се користи за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда.

Смисао одредби ЗЈН којима су регулисани критеријуми за доделу уговора је у установљењу инструмената који ће, као обавезни елемент сваке конкурсне документације, од више једнаких понуда, у смислу испуњености обавезних и додатних услова за учешће омогућити избор једне у сваком конкретном поступку јавне набавке.

У том смислу, критеријум представља мерило за рангирање понуда у конкретном поступку јавне набавке, стога он са својим елементима мора бити усмерен на извршење конкретног уговора о јавној набавци, чије закључење је и резултат и циљ рангирања понуда. Дакле, ради се о мерилу на основу којег се не врши рангирање самих понуђача као субјеката одређених капацитета остварених обављањем релевантне делатности, већ се врши рангирање њихових понуда, конкретно поднетих у сваком појединачном поступку јавне набавке, као за наручиоце најповољнијих.

На основу утврђеног чињеничног стања констатовано је да елемент критеријума „квалитет сигнала", са наведеним поделементима, назначен предметном конкурсном документацијом представља показатељ одређених капацитета понуђача у оквиру делатности пружања услуга које су предмет јавне набавке. Дакле, у конкретном случају, ради се о вредностима које садржински нису обухваћене предметом конкретне понуде, па се стога такав елемент критеријума, који обухвата наведене показатеље, не односи на извршење конкретног уговора о јавној набавци, односно не стоји у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Републичка комисија је уједно указала да извештај РАТЕЛ-а представља документ који је јавно доступан неодређеном броју лица, што подразумева доступност података којима је наручилац дао значај елемента критеријума односно поделемента, што за последицу има могућност одређивања броја пондера који би по основу конкретних поделемента критеријума били додељени приликом стручне оцене понуда и то пре момента предвиђеног за такву оцену. Ако се, уз наведену околност, узме у обзир и

велики број пондера који је у конкретном случају био предвиђен за наведени елемент критеријума (30), те чињеница ограниченог и истовремено малог броја потенцијалних понуђача који обављају делатност пружања услуга које су предмет јавне набавке, произилази да је омогућено да се унапред утврди број пондера који би евентуално поднетој понуди сваког од њих за оспорени елемент критеријума био додељен.

Услед утврђене природе покривености сигналом GSM и UMTS мреже, те броја базних станица, која подразумева непостојање садржинске везе са конкретном понудом сваког понуђача, а тиме и са извршењем конкретног уговора о јавној набавци, Републичка комисија констатује да наручилац наведене вредности није могао дефинисати као поделементе критеријума „економски најповољнија понуда", а тиме и сам елемент „квалитет сигнала", који садржински обухвата претходно наведене вредности.

На основу наведене аргументације, Републичка комисија је оценила да је основано указано на неоправданост одређивања конкретног елемента критеријума, односно његових саставних делова, те навод захтева за заштиту права налази основаним.

Надаље, Републичка комисија је разматрала навод подносиоца захтева којим је указао да је елемент критеријума „број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у Градској управи, града _____, јавним и јавним комуналним предузећима умрежених са градском управом _____", дискриминаторски.

Увидом у конкурсну документацију наручилац је предвидео елемент критеријума „број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у градској управи града _____, јавним и јавним комуналним предузећима на територији града _____", у оквиру кога ће расподелу пондера вршити тако што ће понуђач са највећим бројем корисника добити 30 пондера, другорангирани ће добити 15 пондера и трећерангирани 10 пондера. Као доказ понуђачи су у обавези да доставе потврду наручиоца о броју корисника, дату у форми потврде која се налази као образац у оквиру конкурсне документације. Такође, наручилац наводи списак мобилних корисника умрежених са градском управом _____: Градска управа, Јавно комунално предузеће Водовод, Јавно предузеће Дирекција за изградњу, урбанизам и грађевинско земљиште, Јавно предузеће за стамбене услуге и топлификацију, Јавно предузеће Градска стамбена агенција, Јавно комунално предузеће Чистоћа, Јавно комунално предузеће Зеленило и гробља, Јавно комунално предузеће Паркинг сервис, Јавно комунално предузеће Пијаце, Јавно предузеће Спортски центар.

Наручилац у Одговору на захтев за заштиту права бр. 404-301/14-03 од 09.09.2014. године наводи да је Град _____оснивач свих јавних и јавно комуналних предузећа, која имају седиште на територији града и која су умрежена са Градском управом, стога је легитиман и оправдан интерес наручиоца да у циљу што ефикаснијег, бржег и бољег остваривања комуникације између наведених субјеката постоји поуздана мрежа која ће пружити услугу бесплатних разговора са што више корисника.

Републичка комисија је претходно указала да наручилац конкурсном документацијом као елементе критеријума „економски најповољнија понуда" може да користи само оне елементе који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци и који стоје у

логичкој вези са предметом конкретне јавне набавке, те се све напред наведено односи и на предметни елемент критеријума.

Такође, утврђено је да је наручилац конкурсном документацијом навео елемент критеријума „број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у градској управи Града _____, јавно и јавним комуналним предузећима на територији града", међутим, он није уједно навео захтев да има бесплатне разговоре са јавним и јавно комуналним предузећима на територији града, чији је он оснивач.

Узимајући у обзир тврдње које је наручилац изнео у Одговору на захтев за заштиту права, Републичка комисија указала је да, без обзира да ли је наручилац оснивач наведених јавних и јавно комуналних предузећа, уговори који су понуђачи евентуално закључили у неком претходном поступку јавне набавке неспорно представљају независни правни посао у односу на предметну јавну набавку јер права и обавезе уговорних страна насталих по тим уговорима настају и престају без утицаја на предметну јавну набавку. С тим у вези, претходни уговори понуђача не представљају у конкретном случају доказ квалитета пружања услуге у предметној јавној набавци те не могу представљати елемент критеријума који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци.

Стога, а имајући у виду утврђено чињенично стање, Републичка комисија је оценила да предметни елемент критеријума „број мобилних корисника услуге (број картица) оператера понуђача у градској управи Града _____, јавним и јавним комуналним предузећима на територији Града _____", који је наручилац навео у конкурсној документацији, није у логичкој вези са предметом јавне набавке у смислу члана 84. став 2. ЗЈН, те је предметни навод подносиоца захтева оценила као основан.

НАПОМЕНА: Начелни став Републичке комисије, Општа седница, 27.12.2013. године - **9. став (члан 85. ЗЈН/2012)**

Као елементе критеријума „економски најповољнија понуда" из члана 85. став 2. Закона о јавним набавкама наручилац може да користи само оне елементе који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци. Дакле, као елементи критеријума не могу се користити они елементи који се односе на реализацију неких других, раније закључених уговора које је извршавао понуђач, као ни остале околности које нису у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци.

16. МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРИМЕНУ КРИТЕРИЈУМА ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА

16.1. Неприменљива методологија за примену критеријума за доделу уговора

16.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1809/2014 од 15. 09. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Републичка комисија, поступајући по захтеву за заштиту права који је поднет након доношења одлуке о додели уговора, поништила је поступак јавне набавке у целини након што је утврдила да се методологија за примену критеријума за доделу уговора, предвиђена конкурсном документацијом, не може применити у складу са ЗЈН, у фази стручне оцене понуда

Студија случаја

Предмет јавне набавке мале вредности је услуга – уклањање пловила и пловних објеката.

Захтевом за заштиту права, који је поднет након доношења одлуке о додели уговора, подносилац захтева је, између осталог, указао да наручилац није у Одлуци о додели уговора навео на који начин је утврдио да је понуђена цена изабраног понуђача по једном километру 12.121,20 динара, као и да је понуђена цена подносиоца захтева 24.000,00 динара. Наиме, подносилац захтева је навео да је у „Обрасцу понуде бр. 8" унео шест различитих цена за различите километраже, те да је наручилац збиром наведених цена неправилно закључио колико износи понуђена цена по једном километру.

Увидом у конкурсну документацију предметног поступка јавне набавке, Републичка комисија је утврдила да је наручилац као елемент критеријума за доделу уговора одредио критеријум „економски најповољнија понуда", те је као један од елемената критеријума предвидео цену коју је вредновао са 90 пондера. Наручилац је, као методологију доделе пондера, за елемент критеријума „цена" предвидео да понуда са најнижом ценом добија максималан број пондера и то 90, те да се цена исказује у динарима по једном километру, а да се остале понуде вреднују по формули: најнижа понуђена цена/цена из понуде која се рангира x 90.

Републичка комисија такође је утврдила да је наручилац конкурсном документацијом предвидео „Образац понуде бр. 8“, у оквиру ког је предвидео табелу која је конципирана тако да поред колоне „уклањање пловила или пловног објекта“ садржи колону означену као „јединица мере“, а у којој је наручилац навео дужине исказане у километрима, и то: „до 10 km“, „преко 10 km до 25 km“, „преко 25 km до 50 km“, „од 50 km до 100 km“, „преко 100 km до 200 km“ и „преко 200 km“, док је посебно одредио колону коју попуњавају понуђачи и то тако што за сваку од горепоменутих дужина посебно уписују „цену по 1 km без ПДВ“ и „цену по 1 km са ПДВ“, те на крају табеле ставку „укупно“.

У оквиру наведеног обрасца наручилац је навео да је цена уклањања пловила или пловног објекта дефинисана по 1 km пређеног пловног пута од стационаже на којој се налази пловило или пловни објекат који се уклања до стационаже на којој ће се пловило или пловни објекат који је предмет уклањања чувати, као и да су појединачне цене фиксне за све време важења уговора.

Увидом у понуде подносиоца захтева и изабраног понуђача утврђено је да су оба понуђача попунила наведени „Образац бр. 8“ и то тако што су уписали различите цене по 1 километру за сваку од посебно наведених дужина у километрима, с тим што ниједан од понуђача није попунио ставку „укупно“.

Републичка комисија је имала у виду и образложење дато од стране наручиоца у Одговору на захтев за заштиту права, у којем је навео да је „простим збиром појединачних цена датим по свим параметрима дошао до износа од 12.121,20 динара, те да је по истом критеријуму израчунао и цену дату од стране подносиоца захтева“. Такође је навео да „укупна цена која је дефинисана у табели служи као репер за обрачунавање пондера тј. омогућава израчунавање критеријума „економски најповољније понуде“.

Дакле, наручилац је у конкурсној документацији предвидео да понуђачи исказују цене по једном километру и то шест појединачних цена за шест различито дефинисаних дужина исказаних у километрима, као и да тако понуђене цене остају фиксне и да ће бити валидне наручиоцу приликом обрачуна исплате предметних услуга.

Међутим, наручилац је супротно тако назначеној конкурсној документацији, односно начину на који је дефинисао да понуђачи исказују своје цене у конкретном поступку јавне набавке, предвидео као методологију доделе пондера за наведени елемент критеријума формулу која гласи: најнижа понуђена цена/цена из понуде која се рангира x 90, а да није појаснио шта подразумева под појмом „цена из понуде“ (с обзиром да се она у понуди исказује кроз више појединачних цена, које ће бити примењене у зависности од конкретне километраже која буде пређена за пружену услугу).

На основу утврђеног чињеничног стања, Републичка комисија је оценила да наведено поступање наручиоца није у складу са чланом 84. ЗЈН којим је, у ставу 3., предвиђено да наручилац у конкурсној документацији наводи, описује и вреднује критеријум и све елементе критеријума које намерава да примени, а посебно наводи методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума који ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда, док је ставом 5. наведеног члана ЗЈН предвиђено да је наручилац приликом оцењивања понуда дужан да примењује само онај елемент

критеријума и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији и то на начин како су описани и вредновани.

Методологија коју је одредио наручилац за доделу пондера код предвиђеног елемента критеријума „цена", оцењена је као непримењива, будући да по формули коју је одредио наручилац није могуће утврдити која се цена из понуде бодује, имајући у виду да су понуђачи у достављеним понудама исказивали појединачне (различите) цене за сваку од унапред одређених дужина.

Републичка комисија поништила је предметни поступак јавне набавке у целини и уједно указала да је смисао одређивања елемената критеријума у поступку јавне набавке, као и јасне методологије доделе пондера за сваки предвиђени елемент критеријума управо тај да помоћу одређених параметара наручилац може да упоређује и оцењује достављене понуде, и на основу тога их рангира, а сходно чему даље произилази да уколико наручилац предвиди опис начина примене елемента критеријума односно формуле коју није могуће применити, то се губи значај и сврха мерила за вредновање понуда као таквих, односно наручилац неће бити у могућности да спроведе стручну оцену понуда по основу тако назначене методологије.

17. ОСПОРЕНА КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА И ПОСТУПАЊЕ НАРУЧИОЦА НАКОН ПРИЈЕМА ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА (у фази пре истека рока за подношење понуда)

17.1. Поништење поступка у целини

17.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2465/2014 од 03. 12. 2014. године

Врста поступка: Отворени поступак (обликован по партијама)

Резиме: Републичка комисија поништила је поступак у целини након што је утврђено да наручилац није задржао активности након пријема захтева за заштиту права, као и да конкурсна документација није сачињена у складу са одредбама ЗЈН и подзаконских аката, у делу одређивања елемената критеријума за доделу уговора и методологије за њихову примену

Студија случаја

Захтевом за заштиту права, који је благовремено поднет у фази пре истека рока за подношење понуда, подносилац захтева указао је, између осталог, да је наручилац конкурсном документацијом, у делу „критеријум за доделу уговора", навео да ће за одређени број партија уговор доделити применом критеријума „економски најповољнија понуда", при чему ће за елемент критеријума „квалитет" оцењивати квалитет достављених узорака давањем карактеристике „одличан", „добар" или „задовољавајући", без навођења објективно проверљивих параметара, чиме је онемогућена накнадна објективна провера стручне оцене понуда и омогућено субјективно поступање приликом оцене квалитета узорака и каталога.

У допуни поднетог захтева за заштиту права подносилац је такође указао да је наручилац предметни захтев примио 22. 09. 2014. године, али да није у складу са чланом 150. ЗЈН задржао све даље активности у предметном поступку јавне набавке, већ је објавио обавештење о продужењу рока 24. 09. 2014. године и измену конкурсне документације 26. 09. 2014. године.

Предмет јавне набавке је санитетски материјал.

Увидом у достављену документацију, Републичка комисија је најпре неспорно утврдила да је предметни захтев за заштиту права подносилац доставио наручиоцу дана 22. 09. 2014. године, као и да је дана 26. 09. 2014. године доставио допуну истог, по позиву наручиоца. Такође, увидом у Портал јавних набавки установљено је да је наручилац 24. 09. 2014. године објавио Обавештење о продужењу рока за подношење понуда, као и да је дана 26. 09. 2014. године објавио измене и допуне конкурсне документације, са чим у вези је, у одговору на поднети захтев за заштиту права, наручилац истакао да је као дан пријема захтева сматрао дан пријема допуне, односно дан пријема уредног захтева.

Чланом 150. став 1. ЗЈН прописано је да захтев за заштиту права задржава све даље активности наручиоца у поступку јавне набавке, до доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, осим у случају преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН или ако Републичка комисија на предлог наручиоца одлучи другачије.

Чланом 151. став 2. ЗЈН прописано је да ако поднети захтев за заштиту права не садржи све податке из става 1. овог члана, наручилац ће без одлагања позвати подносиоца захтева да у року од два дана допуни захтев за заштиту права.

Полазећи од цитираних законских одредби, произилази да је наручилац по пријему захтева за заштиту права дужан да заустави све даље активности у поступку јавне набавке до доношења одлуке о поднетом захтеву (осим у случају законом прописаних изузетака), без обзира да ли у тренутку подношења захтев за заштиту права садржи све законом прописане елементе или га је евентуално неопходно уредити. Дакле, уколико у одређеном случају постоји потреба допуне захтева за заштиту права, због евентуалног постојања недостатака у његовој садржини, дан пријема допуне не сматра се даном предаје захтева за заштиту права наручиоцу. Наведено је важно за остваривање правне сигурности и извесности за све учеснике у поступку јавне набавке, како евентуално не

би дошло до ситуације да наручилац својим радњама у поступку (предузетим након пријема захтева за заштиту права) утиче и на основаност самих навода захтева, а без доношења решења о усвајању истог.

Републичка комисија је констатовала да је наведено поступање наручиоца супротно одредбама ЗЈН, будући да је утврђено да је предузимао радње у поступку јавне набавке након подношења захтева за заштиту права, а пре доношења одлуке о истом, те је, у конкретном случају, подносилац захтева основано указао на наведено.

Разматрајући навод којим је оспорено да је конкурсна документација за одређени број опредељених партија у делу елемената критеријума сачињена на начин који је супротан члану 84. став 3. ЗЈН, утврђено је да је у Конкурсној документацији, у делу „Критеријуми за доделу уговора", предвиђено да ће се додела уговора вршити применом следећих критеријума:

- За партије _____ – економски најповољнија понуда, са елементима критеријума: 1. Понуђена цена (65 пондера) 2. Квалитет (35 пондера) – достављени узорци оцењиваће се на следећи начин: - одличан 35 пондера; -добар 25 пондера и задовољава 15 пондера.
- за партије: 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27 – економски најповољнија понуда, са следећим елементима критеријума: 1. Понуђена цена (65 пондера) 2. Квалитет (35 пондера) – достављене узорке или каталоге ће оцењивати на следећи начин: одличан 7 пондера, добар 5 пондера, задовољава 3 пондера; Пролазност игле кроз ткиво – одличан 7 пондера, добар 5 пондера, задовољава 3 пондера; Везивање чворова – одличан 7 пондера, добар 5 пондера, задовољава 3 пондера; Слегање чворова –одличан 7 пондера, добар 5 пондера, задовољава 3 пондера; Чврстина конца у шаву – одличан 7 пондера, добар 5 пондера, задовољава 3 пондера.

Чланом 84. став 2. ЗЈН предвиђено је да елементи критеријума на основу којих наручилац додељује уговор морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са предметном јавне набавке.

Чланом 84. став 3. ЗЈН предвиђено је да је наручилац у конкурсној документацији наводи, описује и вреднује критеријум и све елементе критеријума које намерава да примени, а посебно наводи методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума који ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда.

Имајући у виду утврђено чињенично стање, Републичка комисија констатовала је да наручилац није, у конкретном случају, конкурсном документацијом предвидео које карактеристике и у ком степену достављени узорци или каталози треба да поседују како би били оцењени као „одлични", „добри" или „задовољавајући". Поред тога, није описао карактеристике које предметна добра треба да имају, као ни начин на који ће се испуњеност карактеристика утврђивати у поступку стручне оцене понуда, како би понуђачи унапред били упознати са системом рангирања предметних добара те могли да у оквиру својих понуда наведу добра одговарајућих карактеристика. Поред наведеног, Републичка комисија је указала да наручилац конкурсном документацијом

није назначио метод на основу кога би ценио квалитет достављених узорака, а који би био накнадно проверљив и објективан.

Због свега тога Републичка комисија је оценила да је наручилац, у конкретном случају, поступио супротно одредбама члана 84. став 3. ЗЈН јер је пропустио да наведе методологију за доделу пондера на начин који ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда. Дакле, наручилац није навео елементе критеријума и методологију за доделу пондера на начин који би омогућио једнак и равноправан третман свих понуда, што за последицу има могућност за субјективно поступање наручиоца, те је предметни навод подносиоца захтева оценила као основан.

Предметни поступак јавне набавке поништен је у целини.

18. НЕПОСТОЈАЊЕ УСЛОВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОСТУПКА ИЗ ЧЛАНА 35. СТАВ 1. ТАЧКА 1) ЗЈН

18.1. Поништење поступка у целини по службеној дужности

18.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-495/2014 од 29. 04. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН

Резиме: Републичка комисија је, поступајући по захтеву за заштиту права који је поднет након доношења одлуке о додели уговора, по службеној дужности поништила поступак јавне набавке у целини, након што је утврдила да нису испуњени услови за спровођење преговарачког поступка са објављивањем позива за подношење понуда из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН

Студија случаја

Захтев за заштиту права поднет је након доношења Одлуке о додели уговора. Кроз наводе садржане у поднетом захтеву за заштиту права оспорена је правилност начина на који је наручилац поступао у предметном поступку јавне набавке и законитост донете одлуке о додели уговора о јавној набавци.

Предмет јавне набавке добара је Радна и заштитна одећа и опрема, партија 2., Радна и заштитна обућа.

Како би утврдила поступање наручиоца у предметном преговарачком поступку јавне набавке, Републичка комисија извршила је увид у целокупну документацију коју је наручилац доставио те је утврдила да је наручилац претходно покренути отворени поступак јавне набавке најпре окончао доношењем Одлуке о додели уговора од дана 27. 09. 2013. године.

Након што је Решењем усвојио захтев за заштиту права, који је један од учесника у поступку поднео на садржину наведене одлуке, наручилац је донео нову Одлуку о додели уговора, дана 11. 10. 2013. године.

На наведену одлуку о додели уговора други понуђач (који је и овде подносилац захтева) уложио је захтев за заштиту права дана 18. 10. 2013. године, којим је оспорио правилност поступања наручиоца приликом оцене понуде тада изабраног понуђача као прихватљиве, наводећи следеће:

- да понуђено добро за позицију 2 – рибарске чизме – не испуњава техничке карактеристике тражене конкурсном документацијом, односно да понуђени узорак не испуњава захтевани стандард SRPS EN 20345 јер нема челичну капну,
- да је за позицију 1 – заштитна гумена чизма са заштитном капом – достављен неисправан сертификат од лабораторије која није акредитована за испитивање по стандарду SRPS EN 20345,
- да је за позицију 4 – плитка ципела мушка – летња са заштитном капом – достављен неисправан сертификат који се не односи на тражени производ као и да је декларацију о усаглашености издао трговац, а не произвођач како је било прописано.

Поступајући по предметном захтеву за заштиту права, наручилац је исти усвојио Решењем од 01. 11. 2013. године, те је донео Одлуку о обустави поступка јавне набавке од 01. 11. 2013. године, са позивом на одредбу члана 109. ЗЈН, зато што за предметну партију нису испуњени услови за доделу уговора.

У образложењу наведене одлуке наручилац је за оцену понуде подносиоца захтева као неприхватљиве детаљно навео све разлоге, док разлози за оцену понуде другог понуђача који је учествовао у поступку као неприхватљиве нису детаљно и прецизно образложени, већ је само констатовано „да су техничка лица сектора за безбедност на раду, која су чланови комисије за спровођење поступка јавне набавке, након прегледа узорака и приложене документације овог понуђача, доставила мишљење у коме су истакли основаност претходно поднетог захтева за заштиту права". Даље је констатовано да је на основу Решења наручиоца од 01. 11. 2013. године усвојен захтев за заштиту права и поништен поступак за предметну партију, те да је истим решењем стављена ван снаге Одлука о додели уговора од 11.10. 2013. године у ставу 1. тачка 1. додела уговора за партију 2 – Радна и заштитна обућа.

Дакле, из наведеног произилази да је уместо да на детаљан и прецизан начин утврди чињенично стање на околност неприхватљивости понуде и прикаже све разлоге из

којих је иста оцењена као неприхватљива, наручилац само навео наводе захтева за заштиту права од 18. 10. 2013. године и констатовао да је он од стране чланова комисије за спровођење предметног поступка оцењен као основан.

Републичка комисија је затим утврдила да је, након што је покренуо предметни преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда, наручилац упутио учесницима претходно неуспешно окончаног отвореног поступка јавне набавке у партији 2 – Радна и заштитна обућа, позив за достављање понуде у преговарачком поступку од 30. 01. 2014. године.

Увидом у наведени позив за подношење понуда Републичка комисија је утврдила да је наручилац позвао једног од понуђача да допуни своју понуду тако што ће доставити одређена документа за позицију 1 и позицију 4, док за позицију 2 није захтевао да отклони недостатке.

Дакле, иако је наручилац у Одлуци о обустави поступка јавне набавке од 01. 11. 2013. године као основане оценио наводе из захтева за заштиту права од 18. 10. 2013. године, на околност неприхватљивости понуде другог понуђача, који су се односили на позиције 1 – заштитна гумена чизма са заштитном капом, 2 – рибарске чизме и 4 – плитка ципела мушка – летња са заштитном капом, у позиву за достављање понуде у преговарачком поступку наведеног понуђача је позвао да допуни своју понуду само за позиције 1 – заштитна гумена чизма са заштитном капом и 4 – плитка ципела мушка – летња са заштитном капом.

Наведено поступање наручиоца директна је последица мањкавости садржине Одлуке о обустави поступка јавне набавке од 01. 11. 2013. године у делу који се односи на оцену садржине понуде понуђача као неприхватљиве.

Такође, увидом у целокупну документацију утврђено је да је комисија наручиоца навела да је на позицији 2 – рибарске чизме дошло до грешке (пермутовања) рибарске и гумене чизме, те да се стандард SRPS EN 20345 који се односи на заштитну обућу прописује да та обућа мора да има заштитну челичну капну, што у случају рибарских чизама није могуће јер се оне не производе са челичном капном.

Дакле, из утврђеног чињеничног стања произилази да, након што је утврдио да је дошло до пропуста приликом сачињавања конкурсне документације у делу техничких карактеристика за позицију 2 – рибарске чизме (која је била предмет навода поднетог захтева за заштиту права за који је сам наручилац констатовао да је основан), уместо да утврђено чињенично стање констатује и образложи у оквиру Одлуке о обустави поступка јавне набавке, којом је окончао отворени поступак јавне набавке, наручилац је у позиву за подношење понуде у преговарачком поступку, покренутом на основу члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, наведену позицију 2 – рибарске чизме, занемарио.

Републичка комисија је указала да је наручилац био дужан да у оквиру Одлуке о обустави поступка јавне набавке, којом је окончао претходно неуспешно спроведен отворени поступак јавне набавке, на јасан и недвосмислен начин констатује све разлоге неприхватљивости понуда које су достављене ради учешћа у поступку јавне набавке. Дакле, обавеза наручиоца је била да детаљно испита садржину достављених понуда и

утврди чињенично стање на околност разлога неприхватљивости разматраних понуда, како би имао законски предуслов за примену члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН (те да и аргументацију која се односи на позицију 2 – рибарске чизме изложи у оквиру наведене одлуке о обустави поступка).

Имајући у виду да није поступио на наведени начин, односно неспорно није кроз садржину Одлуке о обустави поступка јавне набавке на јасан и недвосмислен начин констатовао чињенично стање на околност свих утврђених разлога неприхватљивости разматраних понуда, наручилац је довео до ситуације да у конкретном случају нема услова за спровођење преговарачког поступка применом члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН. Републичка комисија је констатовала да је једини начин да се утврђене повреде закона отклоне поништење предметног поступка у целини, те је стога, на основу члана 157. став 6. тачка 1) ЗЈН, по службеној дужности у целини поништила предметни поступак јавне набавке.

НАПОМЕНА: Начелан став Републичке комисије, Општа седница, 14. 04. 2014. године - **14. став (члан 35. став 1. тачка 1) ЗЈН/2012)**

Законски основ за спровођење преговарачког поступка применом члана 35. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама постоји само уколико је у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу наручилац на потпун начин испитао садржину достављених понуда и утврдио све разлоге њихове евентуалне неприхватљивости у смислу члана 3. став 1. тачка 33) Закона о јавним набавкама.

19. САДРЖИНСКИ ЗАКАСНЕЛО ОСПОРАВАЊЕ

19.1. Неосновани наводи захтева за заштиту права

19.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1516/2014 од 25. 09. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак на основу члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН

Резиме: Уколико је подносилац захтева за заштиту права на неки начин учествовао у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, те ако су му разлози за подношење захтева за заштиту права били познати а он га није поднео, не може користити рок од десет дана од дана објављивања одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки као крајњи рок за подношење захтева за заштиту права у овом поступку

Студија случаја

Наручилац је након прибављеног позитивног мишљења Управе за јавне набавке покренуо преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда на основу члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН. Реч је о преговарачком поступку са тачно одређеним понуђачем.

Наручилац је дана 23. 05. 2014. године на Порталу јавних набавки објавио обавештење о покретању преговарачког поступка у коме је наведено да се основ за покретање ове врсте поступка налази у томе да се због техничких односно уметничких разлога предметне јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права предметна набавка може извршити само од стране једног понуђача. Из наведеног обавештења и објављене конкурсне документације било је познато ко је потенцијални понуђач, као и ко је једини могући произвођач предметних реагенаса.

Подносилац захтева је пре истека рока за подношење понуда од наручиоца захтевао додатна појашњења конкурсне документације, односно сугерисао наручиоцу измену конкурсне документације, како би се и другим понуђачима омогућило да поднесу понуду (еквивалентни реагенси другог произвођача).

Након што је наручилац дана 05. 06. 2014. године објавио одлуку о додели уговора на Порталу јавних набавки, подносилац захтева је поднео захтев за заштиту права и то осмог дана од дана објављивања одлуке о додели уговора.

У захтеву за заштиту права подносилац захтева је назначио да сматра да је наручилац ограничио конкуренцију међу понуђачима и повредио начело једнакости понуђача и начело конкуренције тиме што је спровео преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, чиме је практично искључио конкуренцију. Подносилац захтева сматра да се у конкретном случају не ради о затвореном систему, тако да предметну јавну набавку не може да испуни само један понуђач, те да није било основа за покретање ове врсте поступка јавне набавке.

Републичка комисија је такав захтев за заштиту права одбила као неоснован позивајући се на одредбу члана 149. став 5. ЗЈН, којом је прописано да се одредба става 3. истог члана не примењује у случају преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, ако подносилац захтева или са њим повезано лице није учествовао у том поступку. Међутим, како је подносилац захтева постављањем питања у вези са разјашњењем конкурсне документације ипак био упознат са предметним поступком јавне набавке, односно учествовао у њему иако није био понуђач који је позван у преговарање, Републичка комисија није прихватила одредбу члана 149. став 7. ЗЈН којом је као крајњи рок за оспоравање ове врсте поступка јавне набавке предвиђен рок од десет дана од дана објављивања одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки. Наиме, Републичка комисија се позвала на одредбу става 10. истог члана којим је предвиђено да се захтевом за заштиту права не могу оспоравати радње наручиоца предузете у поступку јавне набавке ако су подносиоцу захтева били или могли бити познати разлози за његово подношење пре истека рока за подношење захтева из става 3. овог члана, а подносилац захтева га није поднео пре истека тог рока.

Како је у конкретном случају подносилац захтева пре истека рока за подношење понуда предложио наручиоцу измену конкурсне документације, Републичка комисија је става да је подносилац био упознат са предметним поступком јавне набавке, те да се с обзиром на све наведено наводи из поднетог захтева за заштиту права сматрају садржински закаснелим.

20. ПРИХВАТЉИВОСТ ПОНУДЕ СА СТАНОВИШТА ПРОЦЕЊЕНЕ ВРЕДНОСТИ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

20.1. Уговор се закључује на процењену вредност јавне набавке, а бодује се јединична цена

20.1.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-1922/2013 од 18. 12. 2013. године

Врста поступка: Отворени поступак

Резиме: Према члану 3. став 1. тачка 33) ЗЈН, да би понуда била прихватљива потребно је и да не прелази износ процењене вредности јавне набавке

Студија случаја

Подносилац захтева је оспорио прихватљивост понуде трећерангираног понуђача „Krol housekeeping" д.о.о. Београд, јер по калкулацијама које су урађене у складу са техничком спецификацијом, вредност понуде прелази процењену вредност од 5.000.000,00 динара и да она износи око 7.796.448,00 динара.

Републичка комисија је увидом у конкурсну документацију утврдила да је предвиђени критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда и да је као елемент критеријума за оцену понуда одређена „понуђена цена", за коју је максимално предвиђено 80 пондера.

Увидом у образац понуде на 22. страни конкурсне документације, за услугу чишћења пословних објеката предвиђена је јединица мере: радни сат, као и колона за уписивање јединичне вредности услуге без и са ПДВ-ом у динарима. Увидом у Модел уговора о пружању услуга, у одељак под називом "Вредност уговора", у члан бр. 2. наведено је: „Укупна вредност овог уговора износи 5.000.000,00 динара без обрачунатог ПДВ-а, односно 6.000.000,00 динара са обрачунатим ПДВ-ом". У члану бр. 14. наведено је да

се уговор закључује са трајањем до утрошка средстава предвиђених за предметну набавку, односно најдуже годину дана од дана закључења уговора, с тим да се трајање уговора може продужити уколико се по истеку годину дана од дана закључења уговора утврди да нису утрошена сва средства наведена као укупна вредност уговора.

Увидом у образац понуде трећерангираног понуђача „Krol housekeeping" д.о.о. Београд, Републичка комисија је утврдила да је наведени понуђач понудио јединичну цену за радни сат 321,00 динар без ПДВ-а, док је јединична цена са ПДВ-ом 385,20 динара. Увидом у Одлуку о додели уговора бр. 15/27-ОДУ од 26. 09. 2013. године, Републичка комисија је утврдила да је понуђач „Krol housekeeping" д.о.о. Београд био трећерангирани понуђач, последњи, и да је његова понуђена цена по радном сату била пондерисана са 50,22 пондера.

Из утврђеног чињеничног стања произилази да је наручилац конкурсном документацијом предвидео обавезу понуђача да у обрасцу понуде наведе само појединачну вредност за радни сат тражене услуге, а не и укупну вредност услуге. Наручилац је моделом уговора предвидео да је укупна вредност уговора 5.000.000,00 динара без ПДВ-а, односно 6.000.000,00 динара са ПДВ-ом и да наведени уговор траје до утрошка средстава предвиђених за предметну набавку. Исто тако, наручилац је предметном конкурсном документацијом прописао само пондерисање јединичне цене за радни сат наведене услуге. Осим тога, наручилац је рок трајања уговора везао за утрошак средстава предвиђених за предметну јавну набавку. Док постоје предвиђена средства за предметну јавну набавку (5.000.000,00 динара без ПДВ-а) важи и уговор, по утрошку наведених средстава уговор престаје да важи. Како конкурсном документацијом није било предвиђено оцењивање понуда на основу укупне вредности понуда, већ је било предвиђено пондерисање на основу јединичне цене за радни сат наведене услуге, те да ће уговор бити закључен на износ процењене вредности, то је и навод подносиоца захтева, да је понуда понуђача „Krol housekeeping" д.о.о. Београд (трећерангирани понуђач) неприхватљива јер прелази предвиђену процењену вредност у износу од 5.000.000,00 динара, по оцени Републичке комисије – неоснован.

20.2. Упоређују се понуђене цене без ПДВ-а

20.2.1. Пример

Извор: Одлука Републичке комисије број 4-00-2527/2014 од 03. 11. 2014. године

Врста поступка: Поступак јавне набавке мале вредности

Резиме: Приликом оцењивања понуда упоређују се понуђене цене у укупном износу без пореза на додату вредност

Студија случаја

Захтев за заштиту права поднет је након доношења Одлуке о додели уговора. Подносилац захтева истиче да је најповољнија понуда изабрана на основу критеријума најниже понуђене цене у бруто износу (укупно плативи износ), тако да је наручилац извршио рангирање понуђача по бруто цени (са ПДВ-ом), чиме је прекршио темељне принципе ЗЈН. При томе, подносилац наводи да изабрани понуђач није обвезник ПДВ-а.

У одговору на захтев за заштиту права наручилац напомиње да је у конкурсној документацији као критеријум за оцену понуда управо наведен критеријум најниже понуђене цене у укупном плативом износу, те да је такође истакнуто да ће се приликом утврђивања најниже понуђене цене узети бруто вредност понуде (укупно плативи износ). Уједно, указано је да је подносилац захтева био упознат са конкурсном документацијом и раније, те да је, уколико је сматрао да је она незаконита, могао да у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН тражи додатне информације и појашњења у вези са припремањем понуда или да у складу са чланом 149. ст. 2. и 3. ЗЈН оспори њену садржину.

Увидом у конкурсну документацију Републичка комисија је утврдила да је критеријум за избор најповољније понуде у предметном поступку јавне набавке „најниже понуђена цена у укупно плативом износу". Даље, увидом у одлуку о покретању поступка утврђено је да је процењена вредност јавне набавке 2.700.360,00 динара без ПДВ-а.

Из садржине записника о отварању понуда утврђено је да је подносилац захтева понудио цену у износу 2.120.736,00 динара без ПДВ-а (2.544.833,20 динара са ПДВ-ом), затим да је други понуђач понудио цену у износу 2.184.00,00 динара без ПДВ-а (2.620.800,00 динара са ПДВ-ом), док је изабрани понуђач понудио цену у износу 2.532.00,00 динара без ПДВ-а (2.532.00,00 динара са ПДВ-ом).

Увидом у извештај о стручној оцени понуда утврђено је да је рангирање прихватљивих понуда извршено применом критеријума „најнижа понуђена цена у бруто износу" (укупно плативом износу), и то тако што су рангиране цене из понуда које су понуђачи исказали са ПДВ-ом. На тај начин, прворангирани је изабрани понуђач, са понуђеном ценом у износу 2.532.00,00 динара без ПДВ-а (са ПДВ-ом), другорангирани је подносилац захтева са понуђеном ценом у износу 2.544.833,20 динара са ПДВ-ом, а трећерангирани је понуђач са ценом у износу 2.620.800,00 динара са ПДВ-ом.

Одредбом члана 64. став 1. ЗЈН прописано је да се процењена вредност јавне набавке исказује у динарима, без пореза на додату вредност. Одредбом члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН прописано је да је прихватљива понуда она понуда која је благовремена, коју наручилац није одбио због битних недостатака, која је одговарајућа, која не ограничава нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности јавне набавке.

Одредбом члана 107. став 2. ЗЈН предвиђено је да наручилац прихватљиве понуде рангира применом критеријума за доделу уговора одређеног у позиву за подношење понуде и конкурсној документацији.

Имајући у виду цитиране одредбе ЗЈН, Републичка комисија најпре указује да приликом поступка стручне оцене понуда наручилац прегледа, упоређује и оцењује понуде достављене ради учешћа у поступку јавне набавке, након чега оне понуде које оцени као прихватљиве рангира применом одређеног критеријума за доделу уговора. У овој фази поступка јавне набавке, понуде чија цена прелази износ процењене вредности јавне набавке наручилац је дужан да одбије као неприхватљиве, сходно одредби члана 107. став 1. ЗЈН.

Да би наручилац могао у фази стручне оцене понуда да утврди да ли је нека понуда неприхватљива, односно да утврди да ли она прелази процењену вредност јавне набавке, наручилац приликом оцењивања понуда мора да упоређује и пондерише понуђене цене у укупном износу без пореза на додату вредност. Ово стога што се према изричитој одредби члана 64. став 1. ЗЈН процењена вредност јавне набавке исказује у динарима без пореза на додату вредност, те да би сходно одредби члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН понуда била оцењена као прихватљива, иста, између осталог, не сме да прелази износ процењене вредности јавне набавке.

Дакле, имајући у виду наведено чињенично стање, Републичка комисија је утврдила да је подносилац захтева основано указао да је наручилац неправилно поступио приликом стручне оцене понуда, када је понуде понуђача који су учествовали у предметном поступку јавне набавке рангирао на основу цена из понуде које су исказане са ПДВ-ом, уместо да је рангирао понуде узимајући у обзир само и искључиво понуђене цене без ПДВ-а. Републичка комисија констатује да је наведеним поступањем наручилац извршио повреду одредбе члана 3. став 1. тачка 33) ЗЈН и члана 64. став 1. ЗЈН у вези са чланом 107. став 2. ЗЈН.

Чињеница да је наручилац у конкурсној документацији предвидео као критеријум за избор најповољније понуде најнижу понуђену цену, али у укупно плативом износу, по оцени Републичке комисије не може бити од утицаја на другачију одлуку овог органа, имајући у виду његову законом прописану обавезу да приликом оцењивања понуда упоређује понуђене цене у укупном износу без пореза на додату вредност.

ПРАКСА УПРАВЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

ПРАКСА УПРАВЕ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

I НЕГАТИВНА МИШЉЕЊА ЗА ПРИМЕНУ ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОСТУПКА

1.1. Преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем у складу са чланом 36. став 1. тачка 2) ЗЈН

Чланом 36. став 1. тачка 2) ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права набавку може извршити само одређени понуђач.

Ставом 2. истог члана је прописано да је наручилац дужан да пре покретања преговарачког поступка из става 1. тач. 2) до 6) захтева од Управе за јавне набавке мишљење о основаности примене преговарачког поступка. Захтев се подноси Управи у складу са Правилником о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка („Службени гласник РС“, број 29/13).

1.1.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3443/14 од 13. 10. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За примену преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН потребно је да наручилац има објективну потребу за тако одређеним предметом набавке и да докаже да исти може да испоручи само један понуђач

Студија случаја

Наручилац је затражио примену преговарачког поступка за набавку мрког угља од Рудника мрког угља „Штаваљ“, који се налази на територији општине наручиоца.

У образложењу захтева наручилац је навео да због специфичности и екстремних температура у датој општини те надморске висине грејна сезона траје 9 месеци, као и да је угаљ за потребе 8 основних и 2 средње школе набављао директно од Рудника мрког угља „Штаваљ", који се налази на територији његове општине.

У конкретном случају нису испуњени услови за примену преговарачког поступка предвиђеног чланом 36. став 1 тачка 2) ЗЈН јер наведени потенцијални понуђач није једини за испоруку потребног предмета набавке.

1.1.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3207/14 од 19. 09. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За примену преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН није довољно да наручилац достави доказе да је одређено привредно друштво једини овлашћени дистрибутер одређеног произвођача на територији Републике Србије

Студија случаја

Наручилац је затражио примену преговарачког поступка за набавку лабораторијске опреме, односно апарата „Mini Vidas", произвођача „BioMerieux". Као понуђача којем би доделио уговор о јавној набавци у преговарачком поступку наручилац је навео привредно друштво „Yunicom d.o.o", са седиштем у Београду.

У образложењу захтева као основ за спровођење ове врсте поступка наручилац наводи чињеницу да је привредно друштво „Yunicom d.o.o." Београд једини овлашћени дистрибутер производног програма произвођача „BioMerieux" на територији Републике Србије, и да је једини привредни субјект који може да понуди предметни апарат. При томе, наручилац наводи да жели набавку управо овог апарата због његових карактеристика јер он омогућава значајну економичност у раду, поуздани резултати се добијају брже, а могућа је анализа појединачних узорака, што смањује потрошњу тестова и доводи до уштеде.

У конкретном случају нису испуњени услови за примену преговарачког поступка предвиђеног чланом 36. став 1 тачка 2) ЗЈН. Чињеница да је привредно друштво „Yunicom d.o.o." Београд једини овлашћени дистрибутер производног програма произвођача „BioMerieux", на територији Републике Србије није сама по себи довољна за примену члана 36. став 1 тачка 2) ЗЈН. Наручилац није доказао да једино апарат „Mini Vidas", произвођача „BioMerieux", може да задовољи његове објективне потребе. Наиме, постоје и други понуђачи који су једини овлашћени дистрибутери производних

програма других произвођача на територији Републике Србије, односно постоје апарати и других произвођача који би могли да буду предмет јавне набавке. Податак да жељени апарат има одређене карактеристике не значи да такве карактеристике, или можда и боље, немају и други произвођачи, односно понуђачи.

Чланом 31. став 2. ЗЈН предвиђено је да се додела уговора врши у отвореном и рестриктивном поступку. Самим тим, наручилац кроз спровођење отвореног поступка може да обезбеди конкуренцију, односно да провери који апарат ког произвођача има најбоље карактеристике у складу са објективним потребама наручиоца, и који за то има најповољнију цену и друге услове уговора.

1.2. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 3) ЗЈН – тзв. ХИТНА НАБАВКА

Чланом 36. став 1. тачка 3) ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда ако због изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, чије наступање ни у ком случају не зависи од воље наручиоца, наручилац није могао да поступи у роковима одређеним за отворени или рестриктивни поступак. Околности које оправдавају хитност не могу бити у било каквој вези са наручиоцем.

1.2.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-2630/14 од 17. 07. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За спровођење тзв. „хитне набавке" неопходно је да ванредне околности (непредвиђени догађаји) нису последица поступања (пропуста) наручиоца

Студија случаја

Наручилац је за набавку млека и млечних производа затражио спровођење преговарачког поступка „по хитности".

У образложењу захтева од 11. 07. 2014. године, наручилац је навео да је претходни уговор закључио крајем јула 2013. године, на период од 12 месеци. Услед повећане потрошње, последње количине повучене су крајем маја месеца, тако да је наручилац у априлу покренуо поступак за предметну набавку. Међутим, један од понуђача поднео је захтев за заштиту права, који је наручилац оценио као основан, те је стога поништио поступак јавне набавке дана 06. 06. 2014. године.

У конкретном случају нису испуњени услови за примену преговарачког поступка предвиђеног чланом 36. став 1 тачка 3) ЗЈН, јер последица потребе за хитном набавком нису ванредне околности, већ поступање наручиоца које се огледа у сачињавању конкурсне документације која није била у складу са ЗЈН, те је исто резултирало усвајањем захтева за заштиту права од самог наручиоца и поништавањем поступка за наведени предмет јавне набавке. Дакле, разлог неуспешног спровођења поступка јавне набавке су грешке које је сам наручилац учинио приликом припреме конкурсне документације, тако да се у конкретном случају не може говорити о наступању ванредних околности, односно о наступању околности које оправдавају хитност, а да при том нису у било каквој вези са наручиоцем.

1.2.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-2202/14 од 17. 06. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: При спровођењу набавке „по хитности" узима се у обзир и чињеница да ли је наручилац благовремено покренуо поступак јавне набавке за предмет који му је потребан

Студија случаја

У образложењу захтева за мишљење од 10. 06. 2014. године наручилац је као околност којим се оправдава примена преговарачког поступка „по хитности" за набавку горива навео да је 25. 03. 2014. године покренуо отворени поступак за предметну набавку. У току рока за подношење понуда један од потенцијалних понуђача поднео је захтев за заштиту права, који је решењем Републичке комисије за заштиту права усвојен и поступак јавне набавке је поништен у целини. Услед тога, наручилац је дошао у ситуацију да не може да обавља превоз путника, као своју основну делатност. Уговор за претходну годину је истекао 10. 05. 2014. године, а понављање поступка ће, како наручилац наводи, трајати још најмање 45 дана.

Увидом у документацију утврђено је да отворени поступак јавне набавке наручилац није благовремено покренуо. Наиме, он је покренут 25. 03. 2014. године, а при томе уговор по основу којег је вршена испорука горива имао је рок важења до 10. 05. 2014. године. Сходно изложеном, произилази да је наручилац за спровођење отвореног поступка и закључење уговора о јавној набавци за гориво, које му је неопходно за обављање основне делатности, предвидео период од месец и по дана, што свакако није довољно имајући у виду ЗЈН-ом предвиђену процедуру и прописане рокове за спровођење поступка јавне набавке (по правилу, само је 30 дана потребно одвојити за рок за подношење понуда, ту је време које је потребно за припрему конкурсне документације, стручну оцену понуда,

истек рока за подношење захтева за заштиту права који у отвореном поступку износи 10 дана рачунајући од пријема одлуке од стране свих понуђача). При томе, наручилац у време потребно за спровођење поступка јавне набавке треба да урачуна и време које је потребно за одлучивање о евентуално поднетом захтеву за заштиту права, који представља редовно правно средство у поступцима јавних набавки.

Осим тога, из околности да је поступак јавне набавке у целини поништен решењем Републичке комисије за заштиту права произлази да приликом његовог спровођења наручилац није у свему поступао у складу са ЗЈН.

Имајући у виду све изложено, не може се сматрати да су у конкретном случају наступиле ванредне околности односно непредвиђени догађаји који ни у ком случају не зависе од воље наручиоца, што представља основ за примену преговарачког поступка по хитности.

При утврђивању основа за спровођење преговарачког поступка по хитности, Управа за јавне набавке не оспорава основаност потребе наручиоца за датом набавком, већ даје мишљење да ли су у конкретном случају испуњени ЗЈН-ом прописани услови за примену ове врсте поступка. Рок за подношење понуда у поступку по хитности траје знатно краће у односу на отворени поступак, који се сматра правилом, и самим тим утиче на могућност понуђача да припреме прихватљиву понуду, чиме такво поступање наручиоца директно утиче и на остварење начела конкуренције и једнакости понуђача у поступку јавне набавке.

1.3. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН – тзв. додатна набавка добара

Чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда код додатних испорука добара од првобитног добављача намењених за делимичну замену производа, материјала или инсталација или проширење обима постојећих производа, материјала или инсталација, која би због промене добављача обавезивала наручиоца да набавља материјал који има друкчије техничке карактеристике, што би проузроковало несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању, при чему укупна вредност свих додатних испорука добара не може да буде већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора у отвореном или рестриктивном поступку и да од закључења првобитног уговора није протекло више од две године.

1.3.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-2907/13 од 26. 12. 2013. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За давање позитивног мишљења о основаности примене преговарачког поступка потребно је да сви прописани услови буду кумулативно испуњени

Студија случаја

У образложењу захтева за мишљење којим се оправдава примена преговарачког поступка за набавку хлеба и пецива, наручилац наводи да је за расписивање јавне набавке потребна сагласност локалне самоуправе, коју није добио јер није усвојен буџет за 2014. годину. Наручилац напомиње да је храна потребна за децу у предшколској установи, тако да захтева мишљење да се додатне количине предметних добара набаве у преговарачком поступку са понуђачем „Хлеб", из Новог Сада, са којим наручилац већ има закључен уговор.

Имајући у виду да предметна добра нису намењена испуњавању основа који је прописан чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН, односно да није реч о томе да би због промене добављача у конкретном случају наручилац морао да набавља добра која имају другачије карактеристике, а што би проузроковало несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању, већ је реч о континуитету потребе наручиоца за предметом набавке, то самим тим нису испуњени услови за примену преговарачког поступка прописани наведеним чланом.

У конкретном случају, проблем за наручиоца је у неиспуњавању захтева који претходе покретању поступка јавне набавке (сагласност локалне самоуправе, неусвајање буџета за 2014. годину).

Додатни проблем који се појављује за наручиоце је ако за предмет набавке који мора да се извршава без прекида (практично редовно, током свих месеци у години – као што је нпр. храна за предшколске установе), уговоре закључују до 31. 12. текуће године, те тако могу да остану без законског основа за испоруку предмета набавке у јануару или фебруару месецу наредне године. Да би покренули нови поступак јавне набавке потребно је да буду испуњени услови из члана 52. ЗЈН, односно да је набавка предвиђена у плану набавки наручиоца и да су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца.

Ако нису донети буџет Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или финансијски план другог наручиоца, наручилац може почети поступак јавне набавке само до износа средстава планираних у складу са прописом о привременом финансирању.

1.3.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-4068/13 од 27. 11. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Наручилац на основу ЗЈН-ом прописаних услова у већини случајева може да процени да ли испуњава све захтеване услове и да тако скрати време које непотребно губи захтевањем мишљења о основаности примене преговарачког поступка, уместо да благовремено покрене нови, по правилу, отворени поступак

Студија случаја

У захтеву за мишљење о примени преговарачког поступка наручилац наводи да има потребу за набавком лекова са Листе А и А1. Као потенцијалног понуђача наводи привредно друштво „VEGA д.о.о." из Ваљева.

У образложењу захтева наручилац наводи да је закључио уговор у отвореном поступку са наведеним понуђачем дана 14. 07. 2014. године, те да му до краја године недостају одређени лекови чија укупна вредност не прелази 15% од претходно уговорене вредности, а да у моменту покретања отвореног поступка није могао са потпуном сигурношћу предвидети које тачно количине лекова су потребне до краја 2014. године.

Имајући у виду да је природа додатне набавке предметних лекова таква да се не може сматрати додатном испоруком добара од првобитног добављача намењених за проширење обима постојећих производа, која би, због промене добављача, обавезивала наручиоца да набавља материјал који има друкчије техничке карактеристике, што би проузроковало несразмерно велике техничке тешкоће у пословању, то самим тим у конкретном случају нису испуњени услови за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, предвиђеног чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН.

Наиме, потребне лекове могу да испоруче и други потенцијални понуђачи, а не само понуђач који је изабран у отвореном поступку. У конкретном случају није проблем у промени добављача, већ у потреби да се обезбеде нове количине датих лекова, а која подразумева спровођење новог, по правилу, отвореног поступка јавне набавке.

1.4. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 5) ЗЈН – тзв. додатна набавка радова и услуга

Чланом 36. став 1. тачка 5) ЗЈН је прописано да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда у случају додатних услуга или радова који нису били укључени у првобитни пројекат или у првобитан уговор о јавној набавци, а који су због непредвидљивих околности постали неопходни за извршење уговора о јавној набавци, под условом да се уговор закључи са првобитним добављачем, да укупна вредност свих додатних услуга или радова (непредвиђени радови) није већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора у отвореном или рестриктивном поступку, да од закључења првобитног уговора није протекло више од две године и да:

(1) се такве додатне услуге или радови не могу раздвојити, у техничком или економском погледу, од првобитног уговора о јавној набавци, а да се при томе не проузрокују несразмерно велике техничке тешкоће или несразмерно велики трошкови за наручиоца или

(2) су такве услуге или радови, које би наручилац могао набавити одвојено од извршења првобитног уговора, неопходни за извршење првобитног уговора о јавној набавци.

1.4.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3188/14 од 03. 10. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Уколико је наручилац већ реализовао (уговор) предмет јавне набавке, па накнадно тражи мишљење како би стекао основ за плаћање таквог уговора, мишљење Управе за јавне набавке је у том случају негативно, јер се оно не даје за ретроактивно поступање наручиоца

Студија случаја

Наручилац је у септембру месецу 2014. године затражио мишљење о основаности примене преговарачког поступка за набавку радова на одржавању локалних, некатегорисаних путева и улица на територији града Лознице. У образложењу захтева, наручилац је назначио да је град Лозница, услед елементарних непогода – поплава, које су се десиле у два наврата у току 2014. године, претрпео велика оштећења путне мреже. Такође, ванредне ситуације захтевале су и ванредно ангажовање на оспособљавању оштећених путева и мостова како би се обезбедила њихова неопходна проходност.

За те послове коришћене су услуге извођача радова са којима је наручилац закључио уговор о извођењу радова на одржавању локалних, некатегорисаних путева и улица на територији града Лознице, број 01-367/4 од 09. 04. 2014. године. Како се ради о непредвиђеним радовима и непредвиђеним трошковима којима је значајно исцрпљен наведени уговор, намеће се неопходност обезбеђења додатних радова на одржавању путева.

Поступајући по захтеву Управе за допуном мишљења, наручилац се изјаснио да је радове за које је затражио примену преговарачког поступка већ извео.

С обзиром на изложено, односно на околност да је мишљење Управе претходног карактера, да се оно прибавља пре покретања преговарачког поступка, а да су у конкретном случају радови, који су предмет набавке, већ изведени, није се могло дати позитивно мишљење.

1.4.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-2802/13 од 13. 12. 2013. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: ЗЈН је ограничио примену овог основа преговарачког поступка само ако су се додатни (непредвиђени) радови јавили у току извршења уговора закљученог након спроведеног отвореног или рестриктивног поступка

Студија случаја

Наручилац је затражио мишљење о основаности примене преговарачког поступка за набавком радова, чији су предмет додатни радови на санацији и изради фасаде Дома културе „Радан" Лебане.

У образложењу захтева наручилац је навео да је након спроведеног поступка јавне набавке мале вредности закључио уговор у току чије реализације се јавила потреба за додатним радовима који нису били предвиђени првобитним уговором.

Имајући у виду да је један од услова за примену члана 36. став 1. тачка 5) ЗЈН да је првобитни уговор закључен у отвореном или рестриктивном поступку, а да је у конкретном случају он закључен у поступку јавне набавке мале вредности, то нису били испуњени предуслови за давање позитивног мишљења.

1.5. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 6) ЗЈН – ликвидација

Чланом 36. став 1. тачка 6) ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда у случају набавки добара под посебно повољним условима од понуђача који је у ликвидацији, осим принудне ликвидације, или стечају, уз сагласност осталих поверилаца, у складу са прописима којима се уређује ликвидација и стечај привредних друштава (усвојен план реорганизације).

1.5.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-4193/14 од 12. 12. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Предметна добра набављају се под посебно повољним условима од понуђача који је у ликвидацији или стечају, а не након тога

Студија случаја

Наручилац је затражио мишљење о основаности примене преговарачког поступка за куповину радионице и земљишта везаног за тај објекат бившег предузећа Аутопревоз „Ракета“. Као понуђача којем би доделио уговор о јавној набавци у преговарачком поступку наручилац је навео одређено физичко лице из Нове Вароши.

У образложењу захтева као основ за спровођење овог поступка наручилац је истакао чињеницу да је заинтересован за куповину наведених добара, која су у власништву тог физичког лица, а прибављена су у стечајном поступку.

Међутим, за примену овог основа преговарачког поступка потребно је да се потенцијални понуђач налази у ликвидацији или стечају, односно да наручилац потребно добро прибавља под посебно повољним условима од понуђача који је у ликвидацији или стечају.

Како се потенцијални понуђач (физичко лице) не налази у стечају, то се самим тим, у конкретном случају, не може применити дати основ за спровођење преговарачког поступка.

1.5.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3613/14 од 31. 10. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Измиривање обавеза путем компензације не може да буде основ за спровођење преговарачког поступка

Студија случаја

Наручилац је затражио мишљење о основаности примене преговарачког поступка, на основу члана 36. став 1. тачка 6) ЗЈН, за куповину опреме ресторана и хотела. Као понуђача наручилац је навео стечајног дужника ОК „Кошутњак д.о.о." у стечају, са седиштем у Београду.

У образложењу захтева, наручилац је навео да ОК „Кошутњак д.о.о." у стечају има обавезе по основу закупа у износу од 11.231.339,75 динара и да је продужена компензација кроз преузимање опреме.

Дакле, у конкретном случају потенцијални понуђач има дуговање према наручиоцу, те је наручилац имао намеру да преко овог основа преговарачког поступка, односно путем компензације преузме део опреме потенцијалног понуђача који је у стечају. Како компензација није основ за преговарачки поступак, то самим тим нису били испуњени услови за спровођење преговарачког поступка.

II ПОЗИТИВНА МИШЉЕЊА ЗА ПРИМЕНУ ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОСТУПКА

1.6. Преговарачки поступак са тачно одређеним понуђачем у складу са чланом 36. став 1. тачка 2) ЗЈН

1.6.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-673/14 од 05. 01. 2015. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За примену преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН потребно је да наручилац има објективну потребу за тако назначеним предметом набавке и да докаже да може да га испоручи само један потенцијални понуђач

Студија случаја

Предмет набавке су лабораторијски реагенаси за апарат Cobas c311, произвођача Roche Diagnostics GmbH из Немачке. Као једини потенцијални понуђач назначено је привредно друштво „ADOC d.o.o." из Београда.

У образложењу захтева се као околност из које произилази основаност примене преговарачког поступка, између осталог, наводи да је апарат Cobas c311 конструисан да ради само са оригиналним реагенсима, а да је привредно друштво „ADOC d.o.o." из Београда једини дистрибутер Roche Diagnostics портфолија, реагенаса и потрошног материјала за територију Републике Србије.

У прилогу захтева за мишљење достављене су потврде произвођача Roche Diagnostics из којих произилази да је апарат Cobas c311 затворен систем и користи оригиналне реагенсе и потрошни материјал, као и да је привредно друштво „ADOC d.o.o." из Београда његов једини дистрибутер и да ниједно друго правно лице није овлашћено да дистрибуира и продаје његове производе, наведене у потврди.

С обзиром на наведено, односно чињеницу да наручилац поседује апарат одређеног произвођача, који при том представља затворен систем и може да ради само са оригиналним реагенсима, а да за територију Републике Србије постоји само једно правно лице које је овлашћено да дистрибуира и продаје производе тог произвођача,

испуњени су услови да се у конкретном случају примени преговарачки поступак предвиђен чланом 36. став 1 тачка 2) ЗЈН.

1.6.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-4209/14 од 11. 12. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За примену преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН потребно је да наручилац докаже да исти може да испуни само један потенцијални понуђач

Студија случаја

Предмет набавке су услуге одржавања и ажурирања софтвера MESSIR SADIS. Као једини потенцијални понуђач наведена је фирма COROBOR SYSTEMS из Француске.

У образложењу захтева за мишљење наручилац Контрола летења Србије и Црне Горе SMATSA наводи да софтвер MESSIR SADIS користи за формирање метеоролошке документације за потребе ваздушног саобраћаја. Фирма COROBOR SYSTEMS из Француске трајни је носилац свих искључивих имовинских права на наведеном софтверу, инсталираном код наручиоца у складу са уговором од 11. 11. 2003. године. С обзиром да потенцијални понуђач поседује оригинални софтверски код и искључиво право да врши сва функционална и оперативна унапређења, једини је у могућности да пружи услугу редовног одржавања и ажурирања софтвера.

У прилогу захтева за мишљење достављена је изјава потенцијалног понуђача COROBOR SYSTEMS, којом се потврђују наводи из образложења захтева за мишљење, и копија уговора о набавци софтвера MESSIR SADIS.

С обзиром на изложено, испуњени су услови да се у конкретном случају примени преговарачки поступак предвиђен чланом 36. став 1 тачка 2) ЗЈН.

1.7. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 3) ЗЈН – тзв. ХИТНА НАБАВКА

1.7.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-71/15 од 12. 01. 2015. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За спровођење тзв. „хитне набавке" неопходно је да су наступиле ванредне околности (непредвиђени догађаји) које оправдавају хитност и да при том нису у било каквој вези са наручиоцем

Студија случаја

Наручилац ЈКП „Београдске електране" затражио је мишљење за хитну набавку таблетиране соли.

У образложењу захтева за мишљење наручилац је, између осталог, навео да је 25. 08. 2014. године закључио оквирни споразум за таблетирану со. Током реализације оквирног споразума, дана 08. 01. 2015. године, наручилац је добио обавештење од испоручиоца исте да се налази у блокади и да због тога није у могућности да врши даљу испоруку таблетиране соли.

Због раскида уговора наручилац је доведен у ситуацију да не може да обезбеди нормално функционисање система. За регуларан рад јонских измењивача неопходна је со одговарајућег квалитета и геометрије. Без таблетиране соли није могуће на квалитетан/одговарајући начин припремити воду за потребе система даљинског грејања, те се рад производних и дистрибутивних система мора зауставити како би се спречила потенцијална опасност од експлозија и тежих хаварија, првенствено котлова и мерно регулационе опреме, али и осталих делова система. Другим речима, без припреме воде, за шта је неопходна таблетирана со, мора се целокупни систем ставити ван погона, без обзира на спољашњу температуру и временске услове, како се не би створили услови за експлозију делова опреме под притиском и угрозили животи запослених. Свака евентуална хаварија или евентуално искључење система из рада проузроковано неадекватном припремом напојне воде довело би до прекида грејања великог броја грађана и до великих материјалних штета.

Имајући у виду све околности конкретног случаја, за неопходне количине таблетиране соли испуњени су услови да се спроведе хитна набавка.

1.7.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-4462/14 од 29. 12. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За спровођење тзв. хитне набавке од значаја је да ли је наручилац благовремено покренуо предметну јавну набавку, како би на време имао закључен уговор о јавној набавци

Студија случаја

Наручилац, Дом за децу и лица ометена у развоју „Др Никола Шуменковић" из Стамнице, дана 23. 12. 2014. године затражио је мишљење за хитну набавку угља, за двомесечне потребе.

У образложењу захтева за мишљење наручилац је, између осталог, навео да је 30. 05. 2014. године покренуо отворени поступак јавне набавке угља, који је окончан доношењем одлуке о обустави поступка јер су поднете све неприхватљиве понуде. Дана 07. 08. 2014. године наручилац је поново покренуо отворени поступак. Међутим, и овај поступак је окончан доношењем одлуке о обустави поступка јавне набавке. Након тога, наручилац је спровео преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда, на основу члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН. У овом поступку је након доношења одлуке о додели уговора поднет захтев за заштиту права, који је 11. 12. 2014. године наручилац проследио Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки.

При томе, наручилац је назначио да се неизвршавањем ове набавке угрожавају живот и здравље корисника, те да ради заштите њихових интереса намерава да спроведе преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда на основу члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН, у циљу набавке угља за потребе у периоду од два месеца, до када се очекује окончање поступка по поднетом захтеву за заштиту права, након чега ће поступити по решењу Републичке комисије.

У конкретном случају наручилац је благовремено покренуо отворени поступак и практично покренуо два отворена поступка, која су обустављена зато што ниједна понуда није била прихватљива. У трећем покренутом поступку за исти предмет јавне набавке, у складу са чланом 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, наручиоцу је након доношења одлуке о додели уговора поднет захтев за заштиту права. Како он, по оцени наручиоца, није био за усвајање, комплетна документација је прослеђена Републичкој комисији на одлучивање. Имајући у виду све околности конкретног случаја, те чињеницу да је наручилац благовремено покренуо отворени поступак и покушао да кроз понављање више поступака дође до уговора о јавној набавци, испуњени су услови да се за неопходне количине угља (потребе за два месеца) спроведе хитна набавка.

1.8. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН – тзв. додатна набавка добара

1.8.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-2985/13 од 27. 12. 2013. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За давање позитивног мишљења о основаности примене преговарачког поступка потребно је да сви прописани услови буду кумулативно испуњени

Студија случаја

Здравствени центар Бор као наручилац затражио је мишљење о испуњености услова за примену преговарачког поступка, у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН, за набавку проширења капацитета дигиталне меморије са 150 на 1000 слика и принтера за штампање снимака са специјалним сетом за интеграцију на постојећи мобилни дигитални РТГ уређај са Ц-луком.

У образложењу захтева за мишљење наведено је, поред осталог, да је Здравствени центар Бор након спроведеног отвореног поступка јавне набавке, дана 23. 09. 2013. године, закључио уговор о јавној набавци мобилног дигиталног РТГ уређаја са Ц-луком. Како је постојећа меморија РТГ-уређаја недовољна за сложене процесе који се обављају у служби радиологије, неопходно је проширење дигиталне меморије са 150 до 1000. Принтер је неопходан због веће економичности приликом употребе овог уређаја, с обзиром на могућност да се у том случају штампа велики број снимака, те да се на тај начин остваре уштеде приликом набавке рендгенских снимака.

Имајући у виду све околности конретног случаја, испуњени су услови за примену преговарачког поступка у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН.

1.8.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-861/13 од 18. 07. 2013. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: За давање позитивног мишљења о основаности примене преговарачког поступка потребно је да сви прописани услови буду кумулативно испуњени

Студија случаја

Медицински факултет као наручилац затражио је мишљење о испуњености услова за примену преговарачког поступка, у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН, за набавку додатне испоруке добара, односно проширења меморије постојеће инсталиране опреме.

У образложењу захтева наведено је да је Медицински факултет на основу Уговора бр. 374471 од 17. 10. 2011. године купио опрему базирану на IBM технологији и Wmvare софтвер за виртуализацију, што представља основу за платформу за Интегрисани информациони систем Медицинског факултета на којој су већ инсталирани наведени софтверски системи. Даље је наведено да је пракса показала да прелазак на нове верзије оперативних система и корисничког софтвера, који захтевају веће меморијске капацитете и активирање Интегрисаног информационог система, захтева повећање меморијског простора инсталиране опреме са 36 GB на 45 GB. На крају, промена добављача би проузроковала несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању. При томе, процењена вредност ове набавке износи оквирно 5,50% вредности основног уговора.

Имајући у виду све околности конкретног случаја, испуњени су услови за примену преговарачког поступка у складу са чланом 36. став 1. тачка 4) ЗЈН.

1.9. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 5) ЗЈН – тзв. додатна набавка радова и услуга

1.9.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3992/14 од 17. 12. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Непредвиђени радови могу бити узроковани и чињеницом да нису били предвиђени пројектно-техничком документацијом

Студија случаја

Месна заједница Куцура, Општина Врбас, у захтеву за мишљење навела је да има потребу за набавком радова на изградњи капеле. Из образложења захтева произилази да је Месна заједница дана 09. 08. 2014. године, након спроведеног отвореног поступка,

закључила уговор о јавној набавци радова на изградњи капеле у Куцури. У току извођења радова дошло је до појаве радова непредвиђених пројектно-техничком документацијом, а који су неопходни за технички пријем и употребу објекта.

Непредвиђени радови последица су више фактора, као што су положај и локација објекта где су прикључци за воду и електро-мрежу удаљени преко 400 м од објекта и где је губитак притиска воде који је предвиђен техничком и функционалном експлоатацијом велики, те се морају уграђивати системи за појачавање притиска да би се предвиђени противпожарни системи могли ефикасно користити. Сама водоводна мрежа насеља Куцура нема довољан притисак у цевима који се захтева прописима и који би омогућио несметан рад противпожарне мреже, а посебно у летњем периоду, што узрокује извођење накнадних радова на целом противпожарном систему, а који је прописима обавезан. Износ накнадних радова по реалним ценама у општини и окружењу износи 428.330,00 динара без ПДВ-а. За радове наручилац у захтеву наводи да су неодвојиви део уговорених радова, те да их је потребно уговорити како би се објекат завршио и привео намени. Уз захтев је приложен уговор о јавној набавци радова на изградњи капеле у Куцури од 09. 08. 2013. године, предмер и предрачун додатних радова, првобитни предмер и предрачун радова и образложење надзорног органа од 07. 11. 2014. године.

Управа за јавне набавке затражила је допуну образложења тако што ће наручилац објаснити зашто предметни радови нису могли раније да се предвиде у првобитном уговору и како се раније није знало за положај и локацију објекта и навести које су то непредвидљиве околности због којих су предметни радови постали неопходни за извршење првобитног уговора.

У допуни захтева наручилац је навео да за непредвиђене радове, који су се појавили, није могао да зна раније зато што је пројектно-техничка документација рађена 2009. године, када је пројектант баратао подацима да ће водоводна мрежа у насељу Куцура задовољити потребе противпожарне заштите која се захтева за ову врсту објекта. Инвеститор је у међувремену захтевао (на основу подзаконских аката МУП-а Управе за противпожарну заштиту) да притисак у противпожарно хидрантској мрежи мора бити минимум 3 бара и виши у сваком моменту у години, те се обратио ЈКП „Стандард" из Врбаса, који обавља делатност водоснабдевања у општини Врбас и у насељеном месту Куцура, за издавање потврде којом се гарантује притисак у мрежи која се захтева од стране противпожарне инспекције.

ЈКП „Стандард" из Врбаса обавестио је инвеститора да не могу да издају наведену потврду, која би наручиоцу послужила за технички пријем. Из тог разлога је инвеститор принуђен да изведе додатне радове на противпожарној хидрантној мрежи са појачивачем притиска како би задовољио тражене стандарде и могао да обави технички пријем објекта и исходује употребну дозволу. Уз допуну захтева достављен је допис ЈКП „Стандард" из Врбаса од 03. 12. 2014 године и допуна образложења надзорног органа од 04. 12. 2014. године.

С обзиром на све изложено, дато је позитивно мишљење да су испуњени услови за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда у складу са чланом 36. став 1. тачка 5) ЗЈН.

1.9.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-2695/14 од 28. 07. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Потребно је да додатни радови нису били уговорени, а да су услед непредвидљивих околности постали неопходни за извршење уговора о јавној набавци

Студија случаја

Дирекција за планирање и изградњу „Кладово" у захтеву за мишљење од 18. 07. 2014. године навела је да има потребу за набавком додатних радова, чији је предмет реконструкција паркинг-простора и тротоара у улици Стефаније Михајловић у Кладову.

Из образложења захтева произилази да је у току извођења предметних радова извођач радова наишао на топловодни канал, као и на две топловодне шахте за прикључак нових корисника на топловодну мрежу. ЈП „Јединство" из Кладова је наручиоцу дало податке о позицијама постојеће топловодне инфраструктуре и њиховим димензијама, али без података о стању у ком се они налазе. Пажљивим ископом установљено је да је конструкција постојећих шахти дотрајала и да не може да издржи оптерећења од возила, будући да је на том делу локације планиран паркинг-простор. Из тог разлога је неопходно да се изврши реконструкција топловодних шахти. Имајући у виду да предметни радова нису били раније предвиђени, а самим тим ни уговорени, наручилац се обратио Управи за јавне набавке са захтевом за мишљење да додатне радове спроведе у преговарачком поступку, те је увидом у достављене прилоге утврђено да су испуњени услови за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда у складу са чланом 36. став 1. тачка 5) ЗЈН.

1.10. Преговарачки поступак у складу са чланом 36. став 1. тачка 6) ЗЈН – ликвидација

1.10.1. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-3456/14 од 06. 10. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Предметна добра се набављају под посебно повољним условима од понуђача који је у ликвидацији или стечају

Студија случаја

Наручилац, Републички фонд за здравствено осигурање, у захтеву за мишљење наводи да има потребу за набавком закупа пословног простора за потребе филијале Београд – испоставе Стари град и Врачар, те да би уговор о јавној набавци истог доделио у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, на основу члана 36. став 1. тачка 6) ЗЈН. Понуђач којем би био додељен уговор о јавној набавци је Нова Агробанка а.д. Београд, у стечају.

У образложењу захтева се као околност из које произилази основаност примене преговарачког поступка, поред осталог, наводи да је Управни одбор Републичког фонда за здравствено осигурање истицао проблеме у раду испостава Вождовац, Врачар и Звездара и отежаног остваривања права осигураника у простору који је на спрату, што отежава приступ осигураницима, и који је неуслован (кров прокишњава, инсталације су дотрајале, централна клима није у функцији). Такође, испостава Стари град мора се иселити из простора који је планиран за потребе министарства. Простор који би наручиоцу одговарао налази се у Сремској улици. У питању је шалтер-сала у приземљу која има 270 квадратних метара и задовољава потребе две испоставе, инфраструктурно је опремљена и без интервенција се може одмах користити. За потребе издавања предметног простора у закуп постоји сагласност свих поверилаца Нове Агробанке а.д. Београд у стечају.

С обзиром на све изложено, утврђено је да су испуњени услови за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда у складу са чланом 36. став 1. тачка 6) ЗЈН.

1.10.2. Пример

Извор: Мишљење Управе за јавне набавке број 404-02-996/14 од 23. 05. 2014. године

Врста поступка: Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Резиме: Предметна добра се набављају под посебно повољним условима од понуђача који је у ликвидацији или стечају

Студија случаја

Наручилац, Општина Нова Варош, у захтеву за мишљење наводи да има потребу за набавком зграде и грађевинских објеката ЗЗ „Увац" у стечају. Као понуђач којем би био додељен уговор наведен је стечајни дужник ЗЗ „Увац" у стечају.

У образложењу захтева, поред осталог, наведено је да је наручилац заинтересован за куповину стечајног дужника, као и да се налази у трећем исплатном реду.

Управа за јавне набавке у свом мишљењу наводи да је оно засновано на оцени о испуњености формално правних услова за примену преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, те да се датим мишљењем ни на који начин не улази у питање целисходности јавне набавке за коју наручилац намерава да спроведе преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда.

III НАЈЧЕШЋА ПИТАЊА У ВЕЗИ СА ПРИМЕНОМ ЗЈН – одговори се објављују на интернет-страници Управе за јавне набавке, у оквиру рубрике Најчешћа питања и одговори

1. Вредности из члана 57. ЗЈН

Резиме: Одредбе ЗЈН у којима се упућује на износе из члана 57. ЗЈН, односе се на став 4. овог члана

Чланом 61. став 9. ЗЈН прописано је да је у случају спровођења поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од износа из члана 57. овог закона наручилац у обавези да захтева банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза.

Чланом 95. ЗЈН прописан је рок за подношење понуда у отвореном поступку, односно пријава у рестриктивном и квалификационом поступку и конкурентном дијалогу. У наведеном члану рок за подношење понуда је дефинисан у зависности од износа процењене вредности јавне набавке, а у вези са износом из члана 57. овог закона.

У члану 111. став 2. ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да организује извештавање понуђача ако је у поступку јавне набавке, чија је процењена вредност већа од износа из члана 57. овог закона, већина понуда одбијена.

Како су у члану 57. став 2. и 4. ЗЈН наведене различите вредности, указујемо да се вредности из члана 57. став 2. ЗЈН односе на обавезу објављивања огласа на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, док се вредности из члана 57. став 4. ЗЈН односе на обавезу наручиоца да у складу са чланом 61. став 9. ЗЈН захтева банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза, на одређивање рока за подношење понуда из члана 95. овог закона, као и обавезу наручиоца да у складу са чланом 111. ЗЈН организује извештавање понуђача.

Дакле, обавеза наручиоца да захтева банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза постоји у случају спровођења поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове. За наведене вредности везује се и обавеза наручиоца да организује извештавање понуђача, односно сходно наведеним вредностима одређује се рок за подношење понуда из члана 95. ЗЈН.

2. Да ли приликом набавке услуге кредита у процењену вредност јавне набавке улази и главница?

Резиме: Главница кредита не улази у процењену вредност предметне јавне набавке

Чланом 66. ЗЈН прописан је начин одређивања процењене вредности услуга, па је тако предвиђено да, при израчунавању процењене вредности јавне набавке услуга, наручилац мора у вредност услуге да урачуна и све трошкове везане за услугу које ће имати понуђач. Ставом 2. тачка 3) наведеног члана предвиђено је да за услуге кредита наручилац узима у обзир укупну вредност камате за период отплате, накнаде и трошкове који се односе на одобравање кредита и извршење уговора о кредиту, укључујући и трошкове процене непокретних и покретних ствари, премије осигурања или друге накнаде у вези са средствима обезбеђења кредита, трошкове прибављања потребне документације и друге одговарајуће трошкове. Из наведеног произлази да главница кредита не улази у процењену вредност предметне јавне набавке.

3. Када се сматра да је понуђач понудио добро домаћег порекла, уколико предмет јавне набавке обухвата више добара?

Резиме: Добро се сматра добром домаћег порекла уколико понуђач докаже да је понудио сва добра домаћег порекла

Предност за домаће понуђаче и добра, односно ситуације у којима долази до примене преференцијала регулисане су чланом 86. ЗЈН.

Код јавне набавке добара први услов који мора да буде испуњен да би дошло до примене преференцијала јесте да понуђач докаже да су добра која он нуди домаћег порекла. Доказ о домаћем пореклу добара, у смислу одредби Правилника о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС“, број 33/13), доставља се уз понуду понуђача, а издаје га Привредна комора Србије на писмени захтев подносиоца, у складу са прописима којима се уређује царински систем.

Други услов за примену преференцијала јесте да су у поступку јавне набавке, поред добара домаћег порекла, понуђена и добра страног порекла. Трећи услов је да цена понуђача који нуди добра домаћег порекла није виша од 20% од најниже понуђене цене понуђача који нуди добра страног порекла, односно да разлика у коначном збиру пондера између најповољније понуде понуђача који нуди добра домаћег порекла није већа од 10 у корист понуде понуђача који нуди добра страног порекла.

Уколико предмет јавне набавке обухвата више добара, поставља се питање када се сматра да је понуђач понудио добро домаћег порекла, односно да ли је за испуњавање првог услова за примену преференцијала потребно да је понуђач понудио добра која су у потпуности домаћег порекла (да су сва понуђена добра која чине предмет понуде домаћег порекла) или је овај услов испуњен и када постоји одређена комбинација добара домаћег и страног порекла у истој понуди.

Према претходном Правилнику о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаћег порекла („Службени гласник РС”, број 50/2009), уколико је предмет јавне набавке обухватао више добара, сматрало се да је понуђач понудио добро домаћег порекла уколико су преко 51% вредности свих добара чинила добра домаћег порекла. Међутим, важећи Правилник који је донет у складу са ЗЈН, такву одредбу нема нити ЗЈН предвиђа такво правило.

Сходно изложеном, за остваривање права у складу са чланом 86. ЗЈН и испуњавање првог услова за примену преференцијала, потребно је да понуђач докаже да нуди добра која су у потпуности домаћег порекла. У супротном, ако понуђач у понуди нуди добра и домаћег и страног порекла (нпр. предмет набавке се састоји од више позиција, за неколико њих понуђач има потврду Привредне коморе Србије да су добра домаћег порекла, док су остале позиције добра страног порекла), не може се позивати на примену преференцијала јер предмет јавне набавке који је понудио не чине у свему добра домаћег порекла.

Исто је потврђено и у одлуци Републичке комисије, број 4-00-932/2013 од 12. 06. 2014. године, у којој је наведено да сва понуђена добра која чине предмет понуде морају бити у целини домаћег порекла.

4. Да ли је понуђач, у ситуацији када набавља добра која су му неопходна за извођење грађевинских радова, у обавези да добављача од којег набавља добра именује као подизвођача у својој понуди?

Резиме: Не сматра се да је ангажован подизвођач уколико извођач радова од неког лица набавља одређена добра која му служе за потребе извођења предметних радова

Питање постојања подизвођача у извршењу одређеног уговора јесте питање непосредног ангажовања лица у његовом извршењу.

С тим у вези, уколико извођач радова за обављање одређених радова ангажује друго лице да изведе одређене радове (нпр. грађевинско предузеће приликом изградње објекта ангажује одређено предузеће или предузетника за обављање молерско-фарбарских, подопологачких, хидрограђевинских радова и сл.), реч је о ангажовању подизвођача и, сходно томе, он мора бити наведен у понуди и касније у уговору и мора испуњавати услове прописане чланом 75. ЗЈН.

Насупрот томе, не сматра се да је ангажован подизвођач уколико извођач радова од неког лица набавља одређена добра (при чему он то може набављати и од само једног или од више добављача и без обзира на вредност тих добара) која му служе за потребе извођења предметних радова.

5. Да ли понуђач који је у отвореном поступку понуду поднео самостално има могућност да у преговарачком поступку, који се спроводи у складу са чланом 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, у којем су понуђачи позвани само да допуне своје понуде, иступа са подизвођачем или подноси заједничку понуду, односно мења начин подношења понуде?

Резиме: Уколико су понуђачи позвани само да допуне своје понуде, нема могућности за промену начина подношења понуде

Члан 35. у ставу 1. под тачком 1) ЗЈН прописује да наручилац може спроводити преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда ако у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу

добије све неприхватљиве понуде, под условом да се првобитно одређени услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за доделу уговора не мењају. Ако наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу да допуне своје понуде тако да их учине прихватљивим, није дужан да објави позив за подношење понуда.

Сходно наведеним одредбама, у ситуацији када наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у претходно спроведеном отвореном поступку **да допуне своје понуде** тако да их учине прихватљивим, понуђач не може да учини промену свог статуса. Дакле, уколико понуђач у отвореном поступку понуду поднесе самостално, нема могућност да у преговарачком, у којем су понуђачи позвани само да допуне своје понуде, иступа са подизвођачем, или подноси заједничку понуду, односно мења начин подношења понуде.

6. Да ли понуђач у поступку јавне набавке може да буде члан заједничке понуде у једној, а подизвођач у другој понуди?

Резиме: Понуђач који је члан заједничке понуде не може у истом поступку јавне набавке да учествује као подизвођач у другој понуди

Начин подношења понуде уређен је чланом 87. ЗЈН. Тако је ставом 3. наведеног члана прописано да понуђач може да поднесе само једну понуду. Даље је предвиђено да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, нити исто лице може учествовати у више заједничких понуда.

Према члану 87. став 5. ЗЈН наручилац је дужан да одбије све понуде које су поднете супротно забрани из става 4. овог члана.

Дакле, ситуација која је наведена као питање није експлицитно прописана ЗЈН, односно није као таква експлицитно забрањена ЗЈН. Међутим, ако пођемо од прописане забране да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да буде подизвођач у другој понуди (одговорност за извршење уговора је на понуђачу који је самостално поднео понуду, уколико је његова понуда изабрана као најповољнија), те чињенице да према члану 81. став 7. ЗЈН понуђачи који поднесу заједничку понуду одговарају неограничено солидарно према наручиоцу (одговорност за извршење уговора је на групи понуђача, уколико је та понуда изабрана као најповољнија), мишљења смо да се између подношења самосталне понуде и заједничке понуде у смислу члана 87. ЗЈН може направити аналогија. Сходно наведеном, мишљења смо да не би било дозвољено да понуђач који је члан заједничке понуде у истом поступку јавне набавке учествује као подизвођач у другој понуди, као што није дозвољено да понуђач који је самостално поднео понуду истовремено учествује у другој понуди као подизвођач.

Међутим, уколико је набавка обликована по партијама, било би могуће да понуђач у једној партији буде члан заједничке понуде, а да у другој партији буде подизвођач у другој понуди.

7. Да ли постоји могућност подношења заједничке понуде са подизвођачем?

Резиме: Таква могућност ЗЈН-ом није искључена

Чланом 80. став 1. ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да у конкурсној документацији захтева од понуђача да у понуди наведе да ли ће извршење јавне набавке делимично поверити подизвођачу и да наведе у својој понуди проценат укупне вредности набавке који ће поверити подизвођачу, а који не може бити већи од 50% као и део предмета набавке који ће извршити преко подизвођача.

Члан 87. ЗЈН, у ст. 3. и 4. предвиђа да понуђач може да поднесе само једну понуду и да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, нити исто лице може учествовати у више заједничких понуда.

Члан 80. и члан 81. ЗЈН предвиђају могућност да понуђач у поступку јавне набавке поднесе понуду са подизвођачем, али и да понуда у поступку јавне набавке може бити поднета и од стране групе понуђача.

Из наведених одредби произилази да ЗЈН предвиђа могућност да понуђач поднесе понуду: самостално, са подизвођачем или као заједничку понуду. Истовремено, ЗЈН забрањује да понуђач који је самостално поднео понуду у истом поступку учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, а уједно забрањује да исто лице учествује у више заједничких понуда у истом поступку јавне набавке.

Међутим, ЗЈН не искључује могућност да се понуда, која се подноси као заједничка, истовремено подноси са подизвођачем, односно да понуда буде поднета од групе понуђача који ће извршење јавне набавке делимично поверити подизвођачу. У том случају неопходно је да се из понуде може утврдити начин на који је поднета, односно да захтевани докази за испуњавање услова за учешће (обавезних услова за учешће и других услова, уколико су захтевани за подизвођача) буду поднети у понуди и за подизвођача.

Такође, напомињемо да је Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“ бр. 29/13 и 104/13) у члану 9. став 1. прописано да се образац понуде припрема тако да попуњен од стране понуђача садржи: опште податке о понуђачу, односно сваком понуђачу из групе, као и подизвођачима (пословно име или скраћени назив из одговарајућег регистра, адреса седишта, матични број и порески идентификациони број, име особе за контакт и др.).

8. Да ли се сматрају истоврсним радови на једном објекту, ако се на једном спрату изводе електро радови, на другом машински, а на трећем молерско-фарбарски?

Резиме: Радови који се изводе на истој непокретности сматрају се истоврсним

Чланом 3. став 1. тачка 14) ЗЈН истоврсни радови дефинисани су као радови који имају исту намену и својства и припадају истој групи радова у општем речнику набавке, односно истој групи делатности у оквиру Сектора Ф, у Уредби о класификацији делатности, („Службени гласник Републике Србије“, број 54/2010), као и радови који се изводе на истој непокретности, односно према једном пројекту.

Наведени грађевински радови представљају радове који се изводе на истој непокретности и сматрају се истоврсним. У том смислу, реч је о јединственој јавној набавци чија процењена вредност представља вредност свих радова који се у оквиру ње изводе.

9. Да ли се у вези са закључивањем уговора о делу и утврђивања укупне процењене вредности на годишњем нивоу, у смислу истоврсности и обавезе спровођења поступка јавне набавке, сабирају вредности свих уговора о делу независно од предмета уговора о делу?

Резиме: Нису уговори о делу предмет истоврсности, већ се посматра истоврсност услуга које представљају предмет уговора о делу

Члан 3. став 1. тачка 13) ЗЈН дефинише истоврсне услуге као услуге које имају исту намену и својства и припадају истој категорији у оквиру Прилога 1.

Чланом 39. став 1. ЗЈН прописано је да је јавна набавка мале вредности, набавка истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 3.000.000 динара, док је ставом 2. овог члана предвиђено да, на набавке истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 400.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Дакле, код одређивања процењене вредности на годишњем нивоу посматра се предмет набавке (намена, својства), а не врста уговора или уговорне стране, те је за утврђивање обавезе спровођења поступка јавне набавке, односно могућности да се спроведе одређени поступак, од значаја укупна процењена вредност набавки истоврсних услуга на годишњем нивоу.

10. Да ли се за орочавање финансијских средстава наручиоца код банке спроводи поступак јавне набавке?

Резиме: Орочавање финансијских средстава наручиоца код банке не представља јавну набавку

Чланом 3. став 1. тачка 2) ЗЈН уговор о јавној набавци дефинисан је као теретни уговор закључен у писаној или електронској форми између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова. То значи да јавна набавка подразумева финансијска давања која за предмет имају набавку добара, услуге или радова.

Престација наручиоца код закључења уговора о (ороченој) штедњи јесте давање новца на штедњу, али оно не представља финансијски терет за наручиоца, већ напротив, начин да се оствари одређена финансијска добит у складу са условима штедње. Како свака пословна банка има своје услове орочавања финансијских средстава, наручилац је дужан да укључи конкуренцију, односно да сагледа услове више пословних банака и изабере најбољу понуду. Приликом закључења уговора о штедњи наручилац је дужан да поштује позитивне прописе из области финансија, док је питање избора пословне банке питање доброг менаџмента и домаћинског управљања и пословања, али и питање поштовања одређених процедура избора, које самим тим подлежу и одређеној контроли.

Међутим, уколико приликом орочавања финансијских средстава наручилац не преузима било какве финансијске обавезе, овај правни посао не представља јавну набавку и на њега се не примењују одредбе ЗЈН.

Важно је, међутим, напоменути да овај уговорни (пословни) однос не сме бити условљен другим односом између истих уговорних страна или да не условљава настанак другог односа у којем би наручилац преузимао одређене финансијске обавезе, на који начин би избегао обавезу спровођења поступка јавне набавке.

11. Да ли се за финансијску услугу – дозвољено прекорачење по текућем рачуну спроводи поступак јавне набавке?

Резиме: Дозвољено прекорачење по текућем рачуну (дозвољени минус) јесте предмет јавне набавке

Финансијске услуге су услуге за које се спроводи поступак јавне набавке у складу са чланом 6. став 1. ЗЈН и Прилогом 1, где су под категоријом 6. као предмет јавне набавке дефинисане финансијске услуге, и то: 1. услуге осигурања и 2. банкарске и инвестиционе услуге. Од примене ЗЈН, у складу са чланом 7. став 1. тачка 9), изузете су само финансијске услуге у вези са емитовањем, продајом и куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената, као и услуге Народне банке Србије.

Чланом 66. став 1. ЗЈН предвиђено је да при израчунавању процењене вредности јавне набавке услуга наручилац мора у вредност услуге да урачуна и све трошкове везане за услугу које ће имати понуђач. Тако је ставом 2. тачком 2) истог члана предвиђено да код банкарских и других финансијских услуга наручилац узима у обзир накнаде, провизије, као и друге врсте плаћања које терете услугу, док је тачком 3) за услуге кредита наведено да се у обзир узима укупна вредност камате за период отплате, накнаде и трошкови који се односе на одобравање кредита и извршење уговора о кредиту итд.

Дозвољено прекорачење по рачуну су средства која банка ставља на располагање по основу закљученог уговора. Приликом коришћења дозвољене позајмице по текућем рачуну (дозвољени минус по текућем рачуну) користе се средства која не припадају наручиоцу, због чега се банци плаћа одговарајућа камата.

Сходно наведеном, дозвољено прекорачење по текућем рачуну, односно дозвољени минус, практично представља један облик кредита (позајмљена средства банке кориснику, на која се плаћа камата), а кредит јесте предмет јавне набавке.

12. Да ли се за услуге истраживања спроводи поступак јавне набавке имајући у виду одредбу Прилога 1, број категорије 8?

Резиме: Услуге истраживања јесу предмет јавне набавке

Предмет уговора о јавној набавци услуга, сходно члану 6. став 1. ЗЈН, су услуге које су наведене у Прилогу 1. Тако је под бројем категорије 8. у оквиру Прилога 1 наведено да су предмет јавне набавке услуга и услуге истраживања и развоја (осим набавки услуга на подручју истраживања и развоја, код којих се резултат истраживања не користи искључиво од стране наручиоца за његове властите потребе, под условом да наручилац такве услуге плаћа у потпуности).

Набавке на које се ЗЈН не примењује предвиђене су чланом 7. Истим чланом није предвиђен изузетак од примене ЗЈН у вези са услугама истраживања и развоја код којих се резултат истраживања не користи искључиво од стране наручиоца, као што је то било предвиђено чланом 7. став 1. тачка 13) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/08; у даљем тексту: ЗЈН/2008), који је престао да се примењује 1. априла 2013. године.

Наиме, чланом 7. став 1. тачка 13) ЗЈН/2008 било је предвиђено да се одредбе тог закона не примењују на набавке **услуга** истраживања и развоја, осим у случају када резултате истраживања наручилац користити искључиво за своје потребе у обављању својих делатности, под условом да трошкове тих услуга сноси у потпуности наручилац. Уколико је реч о јавним набавкама **добара** искључиво за потребе истраживања, развоја или експеримената, а не у сврху остваривања добити, нити да би се надокнађивали трошкови истраживања и развоја ЗЈН/2008 је предвиђао могућност примене преговарачког поступка без објављивања јавног позива у складу са чланом 24. став 1. тачка 2) тог закона. Ако су предмет јавне набавке били **радови** искључиво за потребе

истраживања, развоја или експеримената, а не у сврху остваривања добити, нити да би се надокнађивали трошкови истраживања и развоја, ЗЈН/2008 је предвиђао могућност примене преговарачког поступка са објављивањем јавног позива у складу са чланом 23. став 1. тачка 3) истог закона.

С тим у вези указујемо да су важећим ЗЈН учињене измене у вези са предметом јавне набавке у сврху истраживања, односно услуге у сврху истраживања више не представљају изузетак од примене ЗЈН (нису предвиђене чланом 7. којим су дефинисане набавке на које се ЗЈН не примењује), за добра и радове у сврху истраживања више нису предвиђени основи за преговарање (нису предвиђени чланом 35. и 36. ЗЈН). Наиме, предмет јавне набавке у сврху истраживања по ЗЈН има исти третман као да је у питању други предмет јавне набавке (или друга услуга истраживања), односно примењују се општа правила ЗЈН. Самим тим, без примене ЗЈН је могуће ако је испуњен неки од основа који је предвиђен чланом 7. ЗЈН, док је примена преговарачког поступка могућа уколико су испуњени услови за њихову примену, а који су прописани чланом 35. и 36. ЗЈН.

Чињеница да је у Прилогу 1. ЗЈН, под тачком 8. наведено ***услуге истраживања и развоја (осим набавки услуга на подручју истраживања и развоја, код којих се резултат истраживања не користи искључиво од стране наручиоца за његове властите потребе, под условом да наручилац такве услуге плаћа у потпуности)***, а што је преузето из Анекса IA ЗЈН/2008 где је под тачком 8. такође било предвиђено ***услуга истраживања и развоја (осим набавки услуга на подручју истраживања и развоја, код којих се резултат истраживања не користи искључиво од стране наручиоца за његове властите потребе, под условом да наручилац такве услуге плаћа у потпуности)***, односно није усклађено са одредбом члана 7. ЗЈН, не представља само по себи основ за изузетак од примене ЗЈН. Наиме, у ЗЈН/2008 је било наведено изузеће управо због члана 7. став 1. тачка 13) ЗЈН/2008 (део у загради под тачком 8. Анекса IA ЗЈН/2008 је представљало усклађивање са одредбом члана 7. став 1. тачка 13) ЗЈН/2008).

Сходно изложеном, мишљења смо да услуге истраживања нису изузете од примене ЗЈН, односно да наручилац у вези са тим услугама примењује општа правила ЗЈН, без обзира да ли је реч о набавци услуга на подручју истраживања и развоја, код којих се резултат истраживања не користи искључиво од стране наручиоца за његове властите потребе, а под условом да наручилац такве услуге плаћа у потпуности, или је реч о другим услугама истраживања.

13. Да ли наручилац у конкурсним документацијама за јавне набавке радова може да предвиди вредност просечног бруто норма-часа за евентуалне додатне (непредвиђене) радове као један од елемената критеријума за оцењивање понуда?

Резиме: Елемент критеријума економски најповољније понуде може да буде само елемент који се односи на извршење конкретног уговора о јавној набавци

Члан 84. став 2. ЗЈН предвиђа да елементи критеријума на основу којих наручилац додељује уговор морају бити описани и вредновани, не смеју бити дискриминаторски и морају стајати у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Одређивање елемента критеријума, који се непосредно не односи на извршење конкретног уговора о јавној набавци већ на будући, потенцијални уговор, чији је настанак неизвестан и непредвидив и који се притом закључује у посебном поступку јавне набавке, није у логичкој вези са предметом јавне набавке, те као такав није у складу са одредбама ЗЈН.

У прилог овог мишљења говори и начелни правни став Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, заузет на 8. Општој седници, одржаној 27. 12. 2013. године у којем се наводи:

„Као елементе критеријума економски најповољнија понуда из члана 85. став 2. Закона о јавним набавкама наручилац може да користи само оне елементе који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци. Дакле, као елементи критеријума не могу се користити они елементи који се односе на реализацију неких других, раније закључених уговора које је извршавао понуђач, као ни остале околности које нису у вези са извршењем конкретног уговора о јавној набавци.“

14. Да ли се за набавку издања Службеног гласника може применити члан 7. став 1. тачка 1) ЗЈН?

Резиме: За набавку издања „Службеног гласника“, основног и посебних издања у смислу Закона о објављивању закона и других прописа и аката, не постоји обавеза примене ЗЈН

Члан 7. ЗЈН регулише изузеће од примене ЗЈН. Тако је тачком 1) овог члана предвиђено да одредбе овог закона наручиоци не примењују на набавке од лица или организација које се у смислу овог закона сматрају наручиоцем и које су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке.

Члан 3. став 1. тачка 24) ЗЈН дефинише искључиво право као право на основу којег одређено лице једино може обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или

појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.

Закон о објављивању закона и других прописа и аката („Службени гласник РС“, број 45/2013) у члану 1. прописује да је републичко службено гласило „Службени гласник Републике Србије”, те да је издавање Службеног гласника делатност од општег интереса, коју обавља јавно предузеће чији је оснивач Република Србија, док члан 2. овог закона дефинише који се акти обавезно објављују у Службеном гласнику, а члан 18. прописује основна и посебна издања Службеног гласника.

Чланом 2. овог закона дефинисано је да се у Службеном гласнику, у складу са овим законом, обавезно објављују: акти Народне скупштине, међународни споразуми, акти председника Републике, акти Владе, акти министарстава и посебних организација, акти Уставног суда, акти Високог савета судства, акти Државног већа тужилаца, акти судова и јавних тужилаштава, акти других републичких органа, акти Народне банке Србије, пресуде Европског суда за људска права, одлуке уговорних тела Уједињених нација за заштиту људских права, прописи које доносе имаоци јавних овлашћења, други акти за које је то одређено законом, пречишћени текстови и исправке аката.

Члан 18. предметног закона прописује да Службени гласник има основно издање и посебна издања, те да основно издање представља „Службени гласник Републике Србије”, а да су посебна издања Службеног гласника „Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори” и „Службени гласник Републике Србије – Просветни гласник”.

Закон о објављивању закона и других прописа и аката јесте закон који је донела Република Србија, а којим се ЈП „Службени гласник“ додељује искључиво право на објављивање основних и посебних издања, а чија је и цена утврђена актом Владе.

Како је ЈП „Службени гласник“ једини који обавља делатност издавања републичког службеног гласника, то значи да за обављање предметне делатности не постоји конкуренција у РС, те код набавке предметног гласила, и општег и посебног издања, **не постоји обавеза примене ЗЈН, сагласно члану 7. став. 1. тачка 1) ЗЈН.**

Напомињемо да је неопходно направити разлику између предметне делатности на коју се односи постојање искључивог права и осталих делатности које обавља ЈП „Службени гласник“, а код којих постоји конкуренција на тржишту (издавање књига, публикација, часописа, услуге дизајна, графичке и техничке припреме за штампу, услуге штампања и др.).

15. Ако је процењена вредност јавне набавке добара, обликоване по партијама, 600.000.000 динара, да ли је наручилац у обавези да захтева банкарску гаранцију и за партију чија је процењена вредност мања од износа из члана 57. ЗЈН (мања од износа од 250.000.000 динара)?

Резиме: Ако је наручилац обликовао набавку по партијама, потребно је посматрати вредност партије у смислу обавезе достављања банкарске гаранције као средства обезбеђења за испуњење уговорних обавеза, односно вредности из партија које се додељују истом понуђачу, уколико се за више партија закључује један уговор о јавној набавци

Чланом 61. став 7. ЗЈН прописано је да наручилац може у конкурсној документацији да наведе врсту средстава финансијског обезбеђења којим понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку јавне набавке, као и испуњење својих уговорних обавеза, односно за повраћај авансног плаћања (различити облици ручне залоге хартија од вредности или других покретних ствари, хипотека, меница, јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом, банкарске гаранције, полисе осигурања и др.). Ставом 8. истог члана предвиђено је да је наручилац дужан да захтева средство обезбеђења за повраћај аванса ако је конкурсном документацијом предвиђено авансно плаћање, без обзира на проценат или износ аванса.

Даље је ставом 9. прописано да у случају спровођења поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од износа из члана 57. овог закона (већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове) наручилац је **у обавези** да захтева банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза.

Члан 68. став 1. ЗЈН прописује да кад је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац одређује процењену вредност сваке партије. Став 2. истог члана прописује да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама укључује процењену вредност свих партија, за период за који се закључује уговор.

Сходно изложеном, наручилац није у обавези да у сваком поступку јавне набавке захтева средства финансијског обезбеђења. Међутим, од наведеног правила постоје изузеци. Наиме, уколико је наручилац у конкурсној документацији предвидео авансно плаћање, дужан је да у конкурсној документацији захтева и средство обезбеђења за повраћај аванса, без обзира на проценат или износ аванса. Други изузетак односи се на спровођење поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, у ком случају наручилац има обавезу да, сходно цитираним одредбама ЗЈН, захтева банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза.

Уколико је наручилац обликовао набавку по партијама, мишљења смо да је потребно посматрати вредност партије у смислу обавезе достављања банкарске гаранције као средства обезбеђења за испуњење уговорних обавеза, односно вредности из партија које се додељују истом понуђачу, уколико се за више партија закључује један уговор о јавној набавци.

Начело ефикасности и економичности у члану 9. став 2. ЗЈН предвиђа да је наручилац дужан да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и додела уговора врши у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак и извршење јавне набавке. Трошкови прибављања средства обезбеђења за понуђаче су већи, а самим тим и трошкови за поступак јавне набавке (по правилу већа понуђена цене), ако се као средство обезбеђења прибавља банкарска гаранција.

С тим у вези, мишљења смо да одредбу ЗЈН, по којој је обавеза наручиоца да у поступку јавне набавке чија је процењена вредност за добра и услуге већа од 250.000.000 динара, треба посматрати аналогно уколико је предмет јавне набавке обликован по партијама, с обзиром да свака партија мора да има своју процењену вредност, у односу на коју се и одређује изабрани понуђач, а самим тим и обавеза достављања банкарске гаранције као средства обезбеђења за испуњење уговорних обавеза (иста се односи само на изабраног понуђача). Дакле, уколико је вредност одређене партије преко 250.000.000 динара, наручилац би имао обавезу да захтева од изабраног понуђача достављање банкарске гаранције као средства обезбеђења за испуњење уговорних обавеза.

16. Да ли наручилац треба да спроводи поступак јавне набавке приликом избора подизвођача у ситуацији када наступа као понуђач?

Резиме: Избор подизвођача не сматра се јавном набавком

Члан 3. став 1. тачка 1) ЗЈН дефинише јавну набавку као набавку добара, услуга или радова од стране наручиоца, на начин и под условима прописаним овим законом, док је у тачки 2) прописано да је уговор о јавној набавци теретни уговор закључен у писаној или електронској форми између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова.

Чланом 3. став 1. тачка 3) ЗЈН одређено је да је понуђач лице које у поступку јавне набавке понуди добра, пружање услуга или извођење радова. Тачком 7) истог члана ЗЈН добављач је дефинисан као понуђач са којим је закључен оквирни споразум или уговор о јавној набавци.

Члан 87. регулише начин подношења понуде (самостално, заједничка понуда или понуда са подизвођачем). Одредбе члана 80. ЗЈН уређују понуду са подизвођачем, док одредбе члана 81. регулишу подношење заједничке понуде од стране групе понуђача.

Ако посматрамо наручиоца, он се може појавити у више улога:

1) по правилу, наручилац набавља добра, услуге и радове у складу са својим потребама и планом набавки и за њих има обавезу да спроводи поступке јавних набавки;

2) међутим, има наручилаца који набављају, али не за своје потребе (или потребе других корисника), већ тржишно наступају, односно набављају добра и услуге ради даље продаје, ради прераде и продаје, као и ради пружања услуга или извођења радова на тржишту – у случају таквих набавки, ЗЈН под одређеним условима предвиђа изузетак од примене ЗЈН (регулисано чланом 7. став 1. тачка 6) ЗЈН);

3) мањи број наручилаца има улогу и понуђача у поступцима јавних набавки – у том случају они могу самостално поднети понуду, или поднети понуду са подизвођачем, односно да учествују у оквиру заједничке понуде.

Мишљења смо да случајеви под 2) и 3), под одређеним условима (услови из члана 7. став 1. тачка 6) ЗЈН, односно правила у вези начина подношења понуда) немају у тим ситуацијама карактер јавне набавке са становишта лица које има статус наручиоца (нпр. јавно комунално предузеће), али се у тим случајевима даље појављује као понуђач добара, услуга или радова на тржишту (нпр. набавља добра ради даље продаје, или се појављује као понуђач у поступку јавне набавке код другог наручиоца).

Наиме, набавка добара, услуга или радова, у смислу ЗЈН, подразумева стицање неког права над предметом јавне набавке на основу теретног уговора, закљученог између наручиоца и понуђача у складу са спроведеним поступком јавне набавке. С друге стране, подизвођачки уговор представља модалитет уговорног повезивања привредних друштава (и других привредних субјеката). Закон о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Сл. лист СРЈ", бр. 31/93 и „Сл. лист СЦГ", бр. 1/2003) прописује различите могућности уговорног повезивања привредних субјеката, од којих су неки правно регулисани. У свим овим формама уговорног повезивања свака уговорна страна задржава свој правни субјективитет, уз ограничења у одређеним сегментима. Примера ради, код извођења радова извођач радова (главни извођач), који закључује уговор са наручиоцем посла, може под одређеним условима, у случају да сам не поседује капацитете за извођење свих радова, закључити уговоре са другим извођачима-подизвођачима (тзв. подуговарање). Решење овог питања, зависно је од правног режима дозвољености подуговарања, у принципу је позитивно за главног извођача и представља слободу избора, како у погледу избора самог подизвођача, тако и у погледу доношења одлуке да ли ће ангажовати подизвођаче.

У вези са ангажовањем подизвођача у поступку јавне набавке, као видом подуговарања, ЗЈН предвиђа:

1) ангажовање подизвођача, према члану 80. став 3. ЗЈН, али кроз захтев према понуђачу да је дужан навести назив подизвођача, уколико у понуди наведе да ће делимично извршење набавке поверити подизвођачу и предвиђа да ће, уколико уговор између наручиоца и понуђача буде закључен, тај подизвођач бити наведен у уговору;

2) ограничење потпуне слободе уговарања међусобног односа извођача и подизвођача, према одредби члана 80. став 1. ЗЈН, јер је предвиђено да проценат укупне вредности набавке који ће извођач поверити подизвођачу не може бити већи од 50%;

3) ограничење слободе код избора подизвођача, како у погледу избора самог подизвођача, тако и у погледу доношења одлуке да ли ће ангажовати подизвођаче, према члану 80. став 2. ЗЈН којим је дефинисано да у случају спровођења поступка јавне набавке у циљу закључења оквирног споразума или појединачне јавне набавке чија је процењена вредност већа од 45 милиона (за добра и услуге), односно преко 60 милиона динара (за радове), наручилац може захтевати од понуђача да одређени део јавне набавке, по вредности или предмету, изврши преко подизвођача који је предузетник или мало правно лице.

На основу свега изложеног, мишљења смо да наручилац који намерава да заједно са подизвођачем наступи као понуђач у поступку јавне набавке нема обавезу да за избор подизвођача у циљу закључења таквог подизвођачког уговора спроводи поступак јавне набавке.

17. Ако је понуђач у поступку јавне набавке привредно друштво са ограниченом одговорношћу и дводомним системом управљања, да ли и за чланове надзорног одбора постоји обавеза подношења потврде надлежног суда у погледу испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 2) ЗЈН?

Резиме: За чланове надзорног одбора се не доставља потврда из члана 77. став 1. тачка 2) ЗЈН

Члан 75. став 1. тачка 2) ЗЈН прописује да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати да он и његов **законски заступник** није осуђиван за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да није осуђиван за кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре.

Члан 77. став 1. тачка 2) ЗЈН предвиђа да испуњеност услова из члана 75. став 1. овог закона понуђач доказује достављањем потврде надлежног суда.

Чланом 21. став 2. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС", број 29/13 и 104/13; у даљем тексту: Правилник) прописано је да испуњеност обавезних услова за учешће у поступку јавне набавке, правно лице као понуђач доказује достављањем извода из казнене евиденције, односно уверења надлежног суда и надлежне полицијске управе Министарства унутрашњих послова да оно и његов **законски заступник** није осуђиван за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да није осуђиван за неко од кривичних дела против

привреде, кривична дела против заштите животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре.

Члан 31. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС", бр. 36/2011, 99/2011; 83/2014) прописује да су законски (статутарни) заступници друштва у смислу овог закона лица која су овим законом као таква одређена за сваки појединиоблик друштва.

Сагласно члану 198. Закона о привредним друштвима, управљање Друштвом може бити организовано као једнодомно или дводомно, при чему су, у случају једнодомног управљања, органи Друштва: скупштина и један или више директора, а у случају дводомног управљања: скупштина, надзорни одбор и један или више директора.

Одредбом члана 218. став 1. Закона о привредним друштвима предвиђено је да Друштво има једног или више директора који су законски заступници Друштва.

На основу изложеног, мишљења смо да понуђач (Друштво) ради испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 2) ЗЈН, доставља доказе, прописане чланом 77. став 1. тачка 2) ЗЈН, односно чланом 21. став 1. тачка 2) Правилника, за Друштво (понуђач) и законског заступника Друштва (директор/директори), а не и за чланове надзорног одбора. Надзорни одбор и његови чланови нису законски заступници друштва, већ, поред осталог, надзиру рад директора.

18. Да ли наручилац своје потраживање које има према другом правном лицу може да намири испоруком добара од тог правног лица (дужника) без спровођења поступка јавне набавке?

Резиме: Понуђач који има дуг према наручиоцу (дужник по неком другом правном послу) не може да има предност у односу на друге потенцијалне понуђаче и да његов дуг буде основ да се одредбе ЗЈН не примене код одређене набавке добара, услуга или радова

У конкретном случају наручилац има потраживање према правном лицу за пружене комуналне услуге, те поставља питање да ли би свој дуг могао да намири испоруком камиона или неком другом робом од дужника без спровођења поступка јавне набавке.

Уколико наручилац има потребу за набавком камиона или других добара, има обавезу да за дату набавку спроведе поступак јавне набавке у складу са ЗЈН и да на транспарентан начин и кроз обезбеђивање конкуренције дође до најповољније понуде. Самим тим, наручилац не може прибављати добра на начин што ће потраживање које има према дужнику намирити прибављањем камиона или неке друге робе од дужника, без примене ЗЈН. Такво поступање значило би привилегован положај понуђача која имају дуг према наручиоцу јер би практично све остале потенцијалне понуђаче искључило из могућности да конкуришу за испоруку добара. Такво поступање наручиоца није ни у складу са начелима јавних набавки.

19. Да ли огранак страног правног лица, који је регистрован у Републици Србији, може испуњеност додатних услова за учешће да доказује референцама матичног предузећа из земље седишта, односно да ли могу да доказују заједно, као и да ли постоји обавеза достављања доказа о испуњености обавезних услова за учешће и за матично предузеће?

Резиме: Доказивање додатних услова из члана 76. ЗЈН може вршити страно привредно друштво које у предметном поступку јавне набавке нуди добра, услуге или радове и које на територији Републике Србије послује преко свог основаног огранка, а може и огранак страног привредног друштва

Чланом 75. став 1. ЗЈН прописани су обавезни услови за учешће које мора да испуни сваки понуђач да би могао учествовати у поступку јавне набавке. Поред њих, наручилац може одредити и додатне услове у погледу финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета када је то потребно, као и друге услове водећи рачуна да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези са предметом јавне набавке, све у складу са чланом 76. ЗЈН.

Чланом 77. ЗЈН, прописан је начин доказивања испуњености услова из чл. 75. и 76. ЗЈН. Исто је ближе уређено Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 29/13 и 104/13).

Чланом 567. став 1. Закона о привредним друштвима („Службени гласник РС”, бр. 36/2011, 99/2011, 83/2014), прописано је да је огранак привредног друштва (у даљем тексту: огранак) издвојени организациони део привредног друштва преко кога друштво обавља делатност у складу са законом. Ставом 2. истог члана прописано је да огранак нема својство правног лица, а у правном промету иступа у име и за рачун привредног друштва. Ставом 3. наведеног члана прописано је да привредно друштво неограничено одговара за обавезе према трећим лицима које настану у пословању његовог огранка.

Чланом 573. став 1. Закона о привредним друштвима прописано је да је огранак страног привредног друштва његов издвојени организациони део преко кога то друштво обавља делатност у Републици Србији у складу са законом.

Имајући у виду наведено, да је огранак страног привредног друштва организациони део привредног друштва преко кога страно привредно друштво обавља делатност у Републици Србији, као и да огранак страног привредног друштва нема статус правног лица, да у правном промету иступа у име и за рачун матичног привредног друштва – мишљења смо да се обавеза доказивања обавезних услова из члана 75. ЗЈН односи пре свега на страно (матично) привредно друштво које у предметном поступку јавне набавке нуди добра, услуге или радове и које на територији Републике Србије послује преко свог основаног огранка. Поред наведеног, страно привредно друштво мора да достави наведене доказе о испуњености услова из члана 75. ЗЈН и за огранак страног привредног друштва, када огранак иступа у његово име и за његов рачун.

Мишљења смо да доказивање додатних услова из члана 76. ЗЈН може вршити страно привредно друштво које у предметном поступку јавне набавке нуди добра, услуге или радове и које на територији Републике Србије послује преко свог основаног огранка, а може и огранак страног привредног друштва.

При томе указујемо да је чланом 79. став 9. ЗЈН прописано да ако се у држави у којој понуђач има седиште не издају докази из члана 77. овог закона, понуђач може, уместо доказа, приложити своју писану изјаву, дату под кривичном и материјалном одговорношћу оверену пред судским или управним органом, јавним бележником или другим надлежним органом те државе.

Имајући у виду изложено, ЗЈН даје могућност страном понуђачу, уколико се у држави у којој има седиште не издају исправе које у смислу члана 77. ЗЈН представљају доказе обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, да достави своју писану изјаву, оверену од стране надлежног судског или управног органа те државе, којом под кривичном и материјалном одговорношћу гарантује да испуњава предметни услов. Наручилац тада овакву изјаву страног понуђача прихвата као одговарајућу замену за тражени доказ. Посебно истичемо да наручилац може, уколико сматра да је неопходно, да провери да ли се заиста у држави у којој страни понуђач има седиште не издаје тражени доказ.

20. Да ли је понуђач или подносилац пријаве у обавези да, као доказ о испуњености услова из члана 75. став 1. тачка 4) ЗЈН, достави уверење да је измирио обавезе по основу локалних јавних прихода од локалне самоуправе из места у коме има регистровано седиште или је дужан да доставља уверења локалних самоуправа из свих градова/општина где има имовину и где плаћа локалне јавне дажбине?

Резиме: Уколико понуђач има обавезу плаћања пореза и других јавних дажбина у више локалних самоуправа, потврде тих управа јединица локалних самоуправа такође представљају доказе на околност да понуђач испуњава обавезни услов за учешће из члана 75. став 1. тачка 4) ЗЈН

Чланом 75. став 1. тачка 4) ЗЈН као обавезни услов за учешће прописано је да понуђач у поступку јавне набавке мора доказати да је измирио доспеле порезе, доприносе и друге јавне дажбине у складу са прописима Републике Србије или стране државе када има седиште на њеној територији.

Чланом 21. став 1. тачка 4) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 29/2013 и 104/13) прописано је да испуњеност наведеног обавезног услова за учешће у поступку јавне набавке правно лице као понуђач или подносилац

пријаве доказује достављањем уверења Пореске управе Министарства финансија да је измирио доспеле порезе и доприносе и уверење надлежне локалне самоуправе да је измирио обавезе по основу изворних локалних прихода.

Чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС", бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 и 125/2014) прописано је да јединици локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, као што су нпр. порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; локалне административне таксе; локалне комуналне таксе; накнаде за коришћење јавних добара, у складу са законом и др.

Чланом 60. Закона о финансирању локалне самоуправе прописано је да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године.

Дакле, јединица локалне самоуправе има овлашћења да наплаћује наведене приходе остварене на њеној територији, те је и надлежна за издавање уверења да је порески обвезник измирио исте.

Имајући у виду наведено, понуђач је дужан да као доказ о испуњености обавезног услова за учешће из члана 75. став 1. тачка 4) ЗЈН, поред уверења Пореске управе Министарства финансија да је измирио доспеле порезе и доприносе, достави и уверења свих надлежних локалних самоуправа на којима се понуђач води као порески обвезник изворних локалних прихода.

Исто је потврђено и у одлуци Републичке комисије, број 4-00-2133/2013 од 24. 12. 2013. године, у којој је наведено да је наручилац одређујући садржину обавезног услова за учешће пропустио да прецизно назначи да се исти односи на обавезу измирења свих доспелих пореза, доприноса и других јавних дажбина чији је понуђач обвезник у складу са важећим прописима, што не значи само према територији где има регистровано седиште, уколико има обавезу измирења одређених јавних дажбина и према другим локалним самоуправама према територији где обавља своју привредну делатност. Даље је констатовано да је обавеза понуђача била да достави поменуте потврде издате од стране надлежних органа локалне самоуправе где има регистроване огранке, али и да је обавеза наручиоца била да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи могу да припреме прихватљиве понуде.

Дакле, уколико понуђач има обавезу плаћања пореза и других јавних дажбина у више локалних самоуправа, потврде тих управа јединица локалних самоуправа такође представљају доказе на околност да понуђач испуњава обавезни услов за учешће из члана 75. став 1. тачка 4) ЗЈН.

21. Да ли наручилац прекида стручну оцену понуда како би Управа за јавне набавке донела закључак о постојању негативне референце?

Резиме: У фази стручне оцене понуда утврђивање негативне референце је на наручиоцу, односно не представља претходно питање које решава Управа за јавне набавке

Уколико наручилац има доказ негативне референце из члана 82. ЗЈН, при стручној оцени понуда поступа у складу са истим чланом, односно под прописаним условима ће одбити понуду понуђача са негативном референцом. Дакле, у конкретном случају не ради се о претходном питању о којем одлучује Управа за јавне набавке.

Наиме, чланом 82. став 1. ЗЈН, прописано је **да ће наручилац одбити понуду уколико поседује доказ да је понуђач у претходне три године у поступку јавне набавке:**

1) поступао супротно забрани из чл. 23. и 25. овог закона;

2) учинио повреду конкуренције;

3) доставио неистините податке у понуди или без оправданих разлога одбио да закључи уговор о јавној набавци, након што му је уговор додељен;

4) одбио да достави доказе и средства обезбеђења на шта се у понуди обавезао.

Чланом 82. став 2. ЗЈН прописано је да ће **наручилац одбити понуду уколико поседује доказ који потврђује да понуђач није испуњавао своје обавезе по раније закљученим уговорима о јавним набавкама који су се односили на исти предмет набавке, за период од претходне три године**. Ставом 3. је даље предвиђено да **доказ** из ст. 1. и 2. овог члана може бити:

1) правоснажна судска одлука или коначна одлука другог надлежног органа;

2) исправа о реализованом средству обезбеђења испуњења обавеза у поступку јавне набавке или испуњења уговорних обавеза;

3) исправа о наплаћеној уговорној казни;

4) рекламације потрошача, односно корисника, ако нису отклоњене у уговореном року;

5) извештај надзорног органа о изведеним радовима који нису у складу са пројектом, односно уговором;

6) изјава о раскиду уговора због неиспуњења битних елемената уговора дата на начин и под условима предвиђеним законом којим се уређују облигациони односи;

7) доказ о ангажовању на извршењу уговора о јавној набавци лица која нису означена у понуди као подизвођачи, односно чланови групе понуђача;

8) други одговарајући доказ примерен предмету јавне набавке, одређен конкурсном документацијом, који се односи на испуњење обавеза у ранијим поступцима јавне набавке или по раније закљученим уговорима о јавним набавкама.

Чланом 82. став 4. ЗЈН предвиђено је да **наручилац може одбити понуду ако поседује доказ из става 3. тачка 1) овог члана** (правоснажна судска одлука или коначна одлука другог надлежног органа)**, који се односи на поступак који је спровео или уговор који је закључио и други наручилац ако је предмет јавне набавке истоврстан**.

Дакле, ЗЈН је чланом 82. дефинисао шта се сматра негативном референцом и на који начин се оне доказују, односно у којим ситуацијама је наручилац дужан/може да одбије понуду понуђача у предметном поступку јавне набавке због поступања понуђача у поступку јавне набавке, као и неиспуњења уговорних обавеза.

Да би наручилац одбио понуду понуђача, позивајући се на члан 82. став 2. ЗЈН (неиспуњавање обавеза по раније закљученим уговорима о јавним набавкама), неопходно је да буду кумулативно испуњени следећи услови:

- да наручилац поседује доказ о томе да понуђач није испуњавао своје уговорне обавезе из ранијих уговора о јавним набавкама;
- да понуђач није испуњавао своје обавезе из ранијих уговора о јавним набавкама које се искључиво односе на исти предмет јавне набавке за који наручилац сада спроводи поступак јавне набавке;
- да понуђач није испуњавао своје обавезе из ранијих уговора о јавним набавкама за период од претходне три године.

Самим тим, ако наручилац у конкретном поступку јавне набавке поседује доказ из члана 82. став 3. ЗЈН, који потврђује да понуђач није испуњавао своје обавезе по раније закљученим уговорима о јавним набавкама, који се односи на исти предмет јавне набавке и то за период од претходне три године, дужан је да одбије понуду тог понуђача. У том случају наручилац не чека да Управа за јавне набавке донесе закључак о постојању негативне референце јер је његово доношење условљено правилима из члана 83. ЗЈН.

Одлука којом се окончава поступак јавне набавке у складу са чланом 108. (одлука о додели уговора) или чланом 109. ЗЈН (одлука о обустави поступка) мора бити образложена, односно наручилац је у обавези да наведе које су понуде одбијене и разлоге за њихово одбијање. Сходно наведеном, уколико наручилац одређену понуду одбије позивајући се на постојање негативне референце, дужан је да наведе разлоге (и доказе) одбијања у складу са чланом 82. и 83. ЗЈН. С друге стране, ако наручилац одбије понуду наводећи да понуђач има негативну референцу, тај понуђач је у могућности да у поступку заштите права оспорава поступање наручиоца (донету одлуку) уколико сматра да нису испуњени законом прописани услови за одбијање понуде у случају негативне референце (да у конкретном не постоји негативна референца).

Напомињемо да је у фази стручне оцене понуда утврђивање негативне референце на наручиоцу, односно да исто не представља претходно питање које решава Управа за јавне набавке. Поступање Управе је у вези са вођењем Списка негативних референци, које је регулисано чланом 83. ЗЈН.

22. Како се врши упис понуђача у Списак негативних референци?

Резиме: Упис понуђача у Списак негативних референци, који води Управа за јавне набавке, врши се на основу коначног закључка о утврђивању постојања негативне референце у складу са чланом 83. ЗЈН

За упис понуђача у Списак негативних референци, који води Управа за јавне набавке, потребно је да је Управа донела закључак о утврђивању постојања негативне референце и да је исти постао коначан.

Сваки наручилац, сходно члану 83. став 1. ЗЈН, има обавезу да одмах и без одлагања достави Управи за јавне набавке доказ негативне референце. Дакле, наручиоци достављају Управи доказе негативне референце, а у вези са утврђивањем и вођењем поменутог Списка негативних референци, а не одлучивања примене негативне референце у конкретној стручној оцени понуда одређеног наручиоца.

Да би Управа за јавне набавке за одређеног понуђача донела закључак о утврђивању постојања негативне референце, потребно је да Управа:

1) од **наручиоца за тог понуђача прими правоснажну судску одлуку или коначну одлуку другог надлежног органа**, за који је утврдила да је одговарајући доказ негативне референце;

2) **од најмање три међусобно неповезана наручиоца у периоду од највише годину дана за истог понуђача прими доказ негативне референце из члана 82. став 3. тачка 2) до 8) ЗЈН, без обзира да ли се односе на истоврстан предмет набавке**, за који је утврдила да су одговарајући докази негативне референце.

Дакле, за доношење закључка о утврђивању постојања негативне референце од стране Управе за јавне набавке није довољно да је Управа примила доказ о постојању негативне референце од стране само једног наручиоца (сем ако у том случају није реч о правоснажној судској или коначној одлуци другог надлежног органа).

Уколико Управа за јавне набавке донесе закључак о постојању негативне референце, понуђач на којег се иста односи има могућност да у року од 8 дана од дана пријема закључка поднесе жалбу Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. Према члану 83. став 4. ЗЈН жалба одлаже упис у списак негативних референци.

Ако жалба буде одбијена или уколико не буде поднета, те закључак постане коначан, врши се упис негативне референце у Списак негативних референци, који се објављује на Порталу јавних набавки, како би био доступан свим наручиоцима.

Ако је понуђач уписан у Списак негативних референци, сваки наручилац има обавезу да одбије понуду тог понуђача као неприхватљиву, под условом да је предмет јавне набавке истоврсан предмету за који је понуђач добио негативну референцу. Време важење негативне референце наводи су у Списку негативних референци.

23. Да ли наручилац може да користи негативну референцу другог наручиоца?

Резиме: Наручилац може да користи негативну референцу другог наручиоца само ако као доказ поседује правоснажну судску одлуку или коначну одлуку другог надлежног органа или ако се понуђач за истоврсан предмет набавке налази на Списку негативних референци

Да би наручилац користио негативну референцу другог наручиоца/наручилаца неопходно је:

1) да наручилац поседује правоснажну судску одлуку или коначну одлуку другог надлежног органа, под условом да је предмет јавне набавке истоврсан (услов из члана 82. став 4. ЗЈН);

2) да се понуђач налази на Списку негативних референци, под условом да је предмет јавне набавке истоврсан предмету за који је понуђач добио негативну референцу (члан 83. став 11. ЗЈН).

Списак негативних референци биће објављен на Порталу јавних набавки када се испуне законом прописани услови за упис понуђача у Списак негативних референци.

24. Да ли се различите врсте едукација и семинара сматрају истоврсним услугама на годишњем нивоу?

Резиме: За питање истоврсности услуга од значаја је да кумулативно буду испуњена три услова, односно да услуге имају исту намену, иста својства и да припадају истој категорији у оквиру Прилога 1. Међутим, уколико су услуге по својој природи различите, односно немају иста својства, или немају исту намену, те и ако потенцијални понуђачи нису исти, у том случају није реч о истоврсним услугама

Поставља се питање да ли се различите врсте едукација и семинара сматрају истоврсним услугама на годишњем нивоу. Примера ради, да ли се истоврсним сматрају услуге обуке у области економије, обуке за рад на рачунару и енглески језик? Или: да ли се едукације и семинари за раднике економске и правне струке, затим семинари, конгреси и стручни скупови за стручне раднике у социјалној заштити (за психологе, педагоге и социјалне раднике), као и стручне едукације за медицинске сестре, на основу којих оне скупљају бодове за добијање лиценци и њихово обнављање[6], и стручне едукације и обуке за стручне раднике[7] сматрају истоврсним услугама?

[6] Према Правилнику о лиценцирању здравствених радника.

[7] На основу којих они скупљају бодове за добијање лиценци и њихово обнављање, према Правилнику о лиценцирању стручних радника у социјалној заштити.

Чланом 3. став 1. тачка 13) ЗЈН прописано је да истоврсне услуге представљају услуге које имају исту намену и својства и припадају истој категорији у оквиру Прилога 1.

Појам истоврсних услуга важан је са становишта одређивања процењене вредности на годишњем нивоу који одређује могућност спровођења поступка јавне набавке мале вредности или изузимање од примене ЗЈН, односно обавезу спровођења отвореног поступка јавне набавке.

Чланом 39. став 1. ЗЈН предвиђено је да је јавна набавка мале вредности, у смислу овог закона, набавка истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 3.000.000 динара, док став 2. истог члана дефинише да на набавке истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 400.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе овог закона.

Из одредбе члана 3. став 1. тачка 13) ЗЈН произлази да се услуге могу сматрати истоврсним у случају да су кумулативно испуњена три услова, односно да услуге:

- имају исту намену
- имају иста својства
- припадају истој категорији у оквиру Прилога 1.

Сматрамо да предметне услуге имају исту **намену** – едукација и стручно усавршавање, односно да припадају истој категорији у Прилогу 1 – услуге образовања и услуге професионалног оспособљавања.

Када су у питању **својства** предметних услуга, мишљења смо да она нису иста уколико су области које су предмет едукација и семинара различите. У том смислу, мишљења смо да услуге образовања и професионалног оспособљавања из области права и економије нису истоврсне са услугама из области медицине, као што не постоји истоврсност између набројаних области и области педагогије, психологије и социјалне заштите. Поред тога, конкретни пружаоци ових услуга (тренери, едукатори), али и непосредни корисници услуга (лица која се едукују и стручно оспособљавају) различити су за поједине наведене области.

Дакле, за питање истоврсности услуга од значаја је да кумулативно буду испуњена сва три услова, односно да услуге имају исту намену, иста својства и да припадају истој категорији у оквиру Прилога 1. Међутим, уколико су услуге по својој природи различите, односно немају иста својства или немају исту намену, те и ако потенцијални понуђачи нису исти, у том случају није реч о истоврсним услугама.

ИЗВЕШТАЈИ ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

НЕПРАВИЛНОСТИ У ПОСТУПЦИМА ЈАВНИХ НАБАВКИ ИЗ ИЗВЕШТАЈА ДРЖАВНЕ РЕВИЗОРСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ О РЕВИЗИЈИ ПОСЛОВАЊА У 2013. ГОДИНИ

Државна ревизорска институција (у даљем тексту: ДРИ) је, саопштењем од 26. децембра 2014. године, представила налазе из 134 извештаја о ревизији које је спровела током 2014. године. Извештаји о ревизији се односе на пословање у 2013. години и објављени су на интернет-страници ДРИ, највећим делом у новембру и децембру 2014. године.

Јавне набавке, у поменутим извештајима, обухваћене су у износу од 16,5 милијарди динара. Ревизијом правилности пословања у делу примене Закона о јавним набавкама утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова, које нису у складу са законом, у 363 случаја, у износу од 7,56 милијарди динара. Износ учешћа неправилности утврђених у јавним набавкама у односу на износ обухваћен ревизијом износи 45,81%. Закључени су уговори без спроведених поступака јавних набавки у износу од 2,80 милијарди динара, извршене су набавке које нису предвиђене у годишњем плану набавки, односно нису предвиђена средства у финансијском плану у износу од 1,23 милијарди динара.

У циљу сагледавања неправилности, које је утврдила ДРИ у области јавних набавки, и њиховог приказа у овом практикуму, обухваћено је и анализирано 27 извештаја о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршних рачуна буџета и правилности пословања јединица локалних самоуправа и око 70 извештаја о ревизији приказа расхода, издатака, набавки, пописа, имовине и обавеза и правилности пословања индиректних корисника буџетских средстава (јавна предузећа, предшколске установе, фондови, месне заједнице и др.).

Напомињемо да је 2013. година са становишта анализе неправилности у спровођењу поступака јавних набавки специфична због примене два закона о јавним набавкама: Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/2008), који се примењивао на поступке јавних набавки покренутих до 31.03.2013. године и Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/2012), који се примењивао на поступке јавних набавки покренутих од 01. 04. 2013. године. Оно што је очигледно и што се може видети из анализираних извештаја ДРИ јесте да су наручиоци настојали да што већи број поступака јавних набавки започну и спроведу по „старом“ Закону о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 116/2008).

Анализа и преглед који следи бави се искључиво неправилностима и примерима који су у поступцима јавних набавки утврђени у примени Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 124/2012) и одговарајућих подзаконских аката, а разврстани су и приказани по поглављима, тачкама и члановима Закона о јавним набавкама.

I. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

1. Предмет закона и дефиниције

Члан 2.

- Планом набавки општине за 2013. годину, који је донео председник општине, планиране су набавке за које су средства у Одлуци о буџету општине за 2013. годину планирана на позицијама у оквиру раздела 3 општинска управа која се сматра посебним наручиоцем у смислу члана 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама (у даљем тексту: ЗЈН), којим је прописано да су наручиоци корисници буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем, што значи да је поменути план требало да донесе начелник општинске управе.
- Председник општине донео је План набавки за све директне кориснике буџетских средстава, иако је ЗЈН-ом предвиђено да наручилац доноси годишњи план набавки, а наручиоцем се сматра директни или индиректни корисник буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем и буџет, што је супротно члану 2. ЗЈН.
- Повереништво за избеглице општине покренуло је јавну набавку за огревно дрво и угаљ, а да нема својство наручиоца, што је супротно члану 2. ЗЈН.

2. Предмет уговора о јавној набавци

Члан 7.

- Општина је преузела обавезе и извршавала расходе за угоститељске услуге са раздела Скупштине општине, Општинског већа и председника у износу од 3.548 хиљада динара, са раздела 2. општинска управа у износу од 1.409 хиљада динара, без спровођења поступака јавне набавке. На тај начин поступљено је супротно члану 7. ЗЈН којим су прописани услови за спровођење набавки без примене овог закона.

3. Начела јавне набавке

Члан 12.

- Наручилац је у конкурсној документацији навео робни знак, односно произвођача, без навођења речи „или одговарајуће“ и то мрки угаљ соко, што је супротно члану 12. ЗЈН и члану 72. ст. 2. и 4. ЗЈН, којим је прописано да наручилац не може да ограничи конкуренцију међу понуђачима коришћењем дискриминаторских услова и критеријума.

4. Заштита података, документација и евидентирање поступка

Члан 16.

- Одговорна лица месне заједнице нису сачувала документацију која се односи на преговарачки поступак јавне набавке без објављивања јавног позива односно према изјави председника Савета МЗ документација у вези са преговарачким поступком је изгубљена, односно МЗ не поседује у својој документацији овај преговарачки поступак, чиме су поступили супротно члану 17. Уредбе о буџетском рачуноводству и члану 16. тачка 2) ЗЈН.

II. СПРЕЧАВАЊЕ КОРУПЦИЈЕ И СУКОБА ИНТЕРЕСА

1. Спречавање корупције

Члан 26.

- Општина је прихватила понуду понуђача која не садржи потписану Изјаву о независној понуди, што је супротно члану 26. ЗЈН, члану 6. тачка 10) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова и члану 57. Закона о буџетском систему.

III. УСЛОВИ И НАЧИН СПРОВОЂЕЊА ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

1. Поступак јавне набавке

Члан 31.

- ЈП „Завод за изградњу" је спровођењем 27 поступака јавних набавки мале вредности за текуће поправке и одржавање осталих објеката (конто 425191) уговорило набавку истоврсних радова у вредности од 100.379 хиљада динара, а спровођењем шест поступака јавних набавки мале вредности уговорило набавку истоврсних услуга, геодетских услуга (конто 424631) у вредности од 7.684 хиљаде динара и на тај начин избегло спровођење отвореног поступка јавне набавке, што је супротно члану 31. ЗЈН и чл. 56. и 57. Закона о буџетском систему.
- Наручилац је планирао и спровео два поступка јавне набавке мале вредности истоврсних услуга (услуга третмана сузбијања амброзије) чија процењена вредност у укупном износу од 3.916 хиљада динара превазилази лимит за јавне набавке мале вредности и на тај начин избегао спровођење отвореног поступка, што је супротно чл. 31. и 39. став 1. ЗЈН и члану 57. Закона о буџетском систему.
- Набављене су намирнице и роба које нису предвиђене јавном набавком, што је супротно члану 31. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.
- Јавне набавке мале вредности број 44/13, 51/13 и 65/13 за које је ЈП Дирекција закључила Уговоре број 2036/13 дана 06.09.2013. године, број 2277/13 дана 09. 10. 2013. године и број 2737/13 дана 25. 11. 2013. године са најповољнијим понуђачима, представљају истоврсне набавке радова у укупном износу од 3.036 хиљада динара без ПДВ-а, односно износ од 3.573 хиљаде динара са ПДВ-ом, за које је требало спровести отворени поступак, тако да је наручилац изабрао начин одређивања вредности јавне набавке којим је због ниже процењене вредности избегао спровођење отвореног поступка, што је супротно чл. 31. и 64. ЗЈН.

Члан 32.

- Израда главног пројекта улице са фекалном и кишном канализацијом, процењена вредност 400 хиљада динара. Закључен је уговор са добављачем на износ од 225 хиљада динара без ПДВ-а, односно 275 хиљада динара са ПДВ-ом. На основу извршене ревизије презентованих докумената утврђено је да се ради о више таквих уговора са истоврсним услугама које имају исту намену и својства и припадају истој

категорији у оквиру Прилога 1 (тачка 12) и чија је процењена вредност износила 4.200 хиљада динара односно 4.600 хиљада динара, због чега је ЈП „Дирекција за уређење и изградњу" као наручилац била дужна да спроведе отворени поступак набавке јер је процењена вредност предметних услуга на годишњем нивоу виша од вредности одређене чланом 39. став 1. ЗЈН. Неспровођењем отвореног поступка поступљено је супротно члану 32. ЗЈН.

Члан 36.

- Спроведен је преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуде и уговорени су додатни радови у износу 617 хиљада динара без ПДВ-а односно 740 хиљада дин са ПДВ-ом, који представљају 24,7% вредности првобитно закљученог уговора чиме су поступили супротно члану 36. став 1. тачка 5) ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.
- Изведени су радови који нису били предвиђени предмером и предрачуном радова, односно конкурсном документацијом, на изради тампона од камене дробине укупне вредности 237 хиљада динара, а да за набавку ових непредвиђених радова није спроведен поступак јавне набавке, супротно члану 36. став 1. тачка 5) ЗЈН и члану 57. Закона о буџетском систему.
- Месна заједница је закључила анекс уговора због вишкова радова за израду фасаде на згради у износу 114 хиљада динара без ПДВ-а односно 137 хиљада динара са ПДВ-ом, иако се не ради о вишковима радова већ о додатним радовима јер се односе на фасаду дограђеног дела која није била предмет јавне набавке нити је предвиђена пројектом и за ове радове су требали да спроведу поступак јавне набавке, чиме су поступили супротно члану 36. став 1. тачка 5) ЗЈН.
- Месна заједница није, пре покретања преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда за набавку додатних радова, затражила мишљење од Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка, чиме су поступили супротно члану 36. став 2. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.
- Није сачињен Записник о преговарању чиме је наручилац поступио супротно члану 36. став 9. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.

Члан 39.

- Општина је извршила набавку истоврсних добара – алата и машина за економско оснаживање избеглица, процењене вредности у износу од 3.158 хиљада динара спровођењем два поступка јавне набавке мале вредности уместо спровођења отвореног поступка, што је супротно чл. 31. и 39. ЗЈН.

- Наручилац је уговорио набавку истоврсних радова који имају јединствену намену и својство – реконструкција односно изградња пешачких стаза у износу од 8.652 хиљаде динара спроводећи, уместо отвореног или рестриктивног поступка, пет поступака јавних набавки мале вредности, а да за то нису постојали законски услови, што је супротно члану 39. ЗЈН и члану 57. Закона о буџетском систему.
- Утврђено је да је Дирекција за изградњу општине ЈП уговорила набавку истоврсних услуга који имају јединствену намену и својство – израда пројектне документације у износу од 32.863 хиљада динара без ПДВ-а, односно 39.117 хиљада динара са ПДВ-ом, спроводећи, уместо отвореног или рестриктивног поступка, 15 поступака јавних набавки мале вредности а да за то нису постојали законски услови, што је супротно члану 39. ЗЈН и члану 57. Закона о буџетском систему.
- Позив за достављање понуда објављен је на Порталу јавних набавки али није упућен на адресе три потенцијална понуђача, чиме су поступили супротно члану 39. став 5. ЗЈН.
- План набавки Општине за 2013. годину, у делу који се односи на набавке на које се закон не примењује садржи позивање на одредбу члана 39. став 6. ЗЈН, као основ за позивање на непримењивање ЗЈН, што није у складу са одредбама члана 39. ЗЈН којом се уређује спровођење појединачног поступка јавне набавке мале вредности као поједностављеног поступка јавне набавке мале вредности, за који се у плану набавки морају навести разлози и оправданост примене ове врсте јавне набавке мале вредности.

4. Централизоване јавне набавке

Члан 48.

- Општина је као наручилац покренула и спровела поступак јавне набавке за школу након чега је закључен уговор вредности 5.445 хиљада динара без ПДВ-а, односно 6.534 хиљада динара са ПДВ-ом, планирајући Одлуком о буџету средства за спровођење ове набавке на разделу Општинске управе, на погрешној организационој и економској класификацији, чиме је поступила супротно члану 29. Закона о буџетском систему. Такође, општина није основала тело за централизоване јавне набавке да би могла да спроводи поступке јавних набавки за друге наручиоце, чиме је поступила супротно члану 48. ЗЈН.

Члан 50.

- Општина је планирала и спровела поступак јавне набавке услуга осигурања имовине и лица за потребе органа општине, директних корисника буџетских средстава, као

и установа чији је оснивач општина и које имају статус наручиоца (Културни центар, Народна Библиотека, средње школе, основне школе и Предшколска установа) и закључила уговор у своје име и за свој рачун у износу од 9.830 хиљада динара без ПДВ-а односно 10.055 хиљада динара са ПДВ-ом, што је суштински „заједничка набавка" више наручилаца, која није спроведена у складу са чланом 50. ЗЈН, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему.

- Наручилац је спровео поступак јавне набавке за Општинску управу, основну школу и Дом здравља без претходно донете Одлуке о заједничком спровођењу поступка јавне набавке, која се доставља на мишљење Управи за јавне набавке, што је супротно члану 50. ЗЈН.
- Председник општине донео је Одлуку о покретању поступка јавне набавке и закључио уговор за услуге превоза ученика средњих школа, а да су притом наручиоци средње школе на територији општине јер су у њиховим финансијским плановима планирана средства, што је супротно члану 50. ЗЈН.

5. План набавки

Члан 51.

- ЈП „Дирекција за водоснабдевање, грађевинско и путно земљиште, комуналну делатност и урбанизам" општине, није донело план набавки за 2013. годину, што је супротно члану 51. ЗЈН.
- Јавна набавка није планирана годишњим Планом набавки за 2013. годину, што је супротно члану 51. ЗЈН.
- План набавки општине за 2013. годину, са изменама и допунама усвојеним у току 2013. године и План набавки Општинске управе за 2013. годину, у делу који се односи на податак о апропријацији у буџету у оквиру које су обезбеђена средства за планиране набавке, код свих набавки уопште не садржи или не садржи тачан податак о разделу, глави, функцији, позицији или економској класификацији у акту о буџету којом је одређена апропријација на којој су одобрена средства за планиране набавке, што није у складу са чланом 51. став 1. тачка 4) ЗЈН, а у вези са чланом 28. Закона о буџетском систему којим је прописан систем јединствене буџетске класификације.
- План јавних набавки за 2013. годину не садржи оквирне датуме закључења уговора и разлоге и оправданост сваке појединачне набавке и начин на који је утврђена процењена вредност јавне набавке, што је супротно члану 51. ст. 1. и 3. ЗЈН.
- Првобитно планирана средства за јавну набавку повећана су за више од 10% (односно 490,46%), што је супротно члану 51. став 4. ЗЈН.

- План набавки не садржи податак о примени других прописа, односно поступака и процедура за набавке на које се не примењује ЗЈН – набавке које се спроводе у складу са процедурама других међународних организација и институција, као обавезан елемент плана набавки, што је супротно члану 51. став 1. ЗЈН и члану 3. Правилника о форми и садржини плана и извештаја о извршењу плана набавки.
- Наручилац је извршио измене и допуне плана набавки дана 01. 07. 2013. године, а да претходно није извршио измену финансијског плана, што је супротно члану 51. став 5. ЗЈН. Наручилац није доставио Измене и допуне плана набавки од 01. 07. 2013. године Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, што је супротно члану 51. став 6. ЗЈН и члану 4. Правилника о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки. Измене и допуне плана набавки од 01. 07. 2013. године не садрже све податке предвиђене ЗЈН-ом и Правилником о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки.
- У поступку ревизије утврђено је да је општина вршила измене и допуне плана јавних набавки мимо ребаланса буџета, иако је законом предвиђена могућност промене и допуне плана јавних набавки само у случају ребаланса буџета. Општина је имала два ребаланса буџета у 2013. години, и то дана 24. 09. 2013. године и 10. 12. 2013. године. На основу наведеног, Општина је поступила супротно члану 51. ЗЈН, који прописује да наручилац може изменити план јавних набавки у случају ребаланса буџета, односно измене финансијског плана, али тако да све измене буду видљиве у односу на основни план и да све измене буду образложене.
- Измене и допуне Плана набавки за 2013. годину, број 527 од 03. 06. 2013. године нису донете у складу са чланом 51. ЗЈН и чланом 3. Правилника о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки јер не садрже: оквирни датум закључења уговора – месец или прецизнији временски период у коме се планира закључење уговора; разлог и оправданост појединачне набавке – навођење реалних потреба наручиоца уз образложење, на основу којих је настала наведена потреба наручиоца за конкретном набавком, одређеног обима и карактеристика; начин утврђивања процењене вредности – метод и начин на који је наручилац истражио тржиште и дефинисао процењену вредност конкретне набавке.

6. Покретање поступка

Члан 52.

- Средства за спровођење јавне набавке нису била предвиђена Одлуком о буџету општине, супротно члану 52. ЗЈН, у коме је наведено да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у плану набавки наручиоца и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца.

- Повереништво за избеглице општине у својству наручиоца покренуло је поступак јавне набавке доношењем Одлуке, иако ова набавка није предвиђена годишњим планом јавних набавки, нити су за ту набавку предвиђена средства у буџету општине, што није у складу са чланом 52. ЗЈН.
- У тренутку покретања поступка јавне набавке нису била обезбеђена средства у Финансијском плану ЈП „Дирекција за изградњу општине" у довољном износу, што је супротно члану 52. ЗЈН.
- Процењена вредност јавне набавке из Плана набавки износи 2.160 хиљада динара, док из Одлуке о покретању поступка износи 2.800 хиљада динара без ПДВ, тако да планом набавки нису била предвиђена средства за набавку лож-уља у износу од 640 хиљада динара.
- Основна школа није донела План капиталних издатака нити је преузела обавезе за изградњу фискултурне сале у складу са чл 54. Закона о буџетском систему, чиме су поступили супротно и члану 52. став 2. ЗЈН јер су преузете обавезе по уговору који се односи на капиталне издатке и захтева плаћање у више година.

Члан 53.

- Одлуку о покретању поступка јавне набавке за инфраструктурно опремање индустријске зоне донело је општинско веће, а не одговорно лице наручиоца односно начелник општинске управе, чиме су поступили супротно члану 53. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.
- Одлука о покретању поступка јавне набавке не садржи елементе прописане чланом 53 ЗЈН.
- Одлука о покретању поступка јавне набавке и Решење о образовању комисије не садржи адресу наручиоца као обавезан елемент прописан законом, што је у супротно чл. 53. и 54. ЗЈН.
- У Одлуци о покретању поступка јавне набавке није наведен број јавне набавке за 2013. годину, што је супротно члану 53. ЗЈН.
- У Одлуци о покретању поступка јавне набавке за предмет јавне набавке није наведен назив и ознака из општег речника набавке, што је супротно члану 53. став 1. тачка 3) ЗЈН.
- У Одлуци о покретању поступка јавне набавке није наведена процењена вредност јавне набавке односно за сваку партију посебно, као ни податак о апропријацији у буџету, односно финансијском плану, што је супротно члану 53. став 1. тач. 5) и 7) ЗЈН.
- Одлука о покретању поступка не садржи оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, што је супротно члану 53. став 1. тачка 6) ЗЈН.

- Одлука о покретању поступка јавне набавке за набавку радова на санацији дела улице донета је 20. 06. 2013. године, а Решење о образовању комисије донето је 25. 07. 2013. године, чиме је поступљено супротно чл. 53. и 54. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.

Члан 54.

- На основу извршене ревизије узоркованих докумената, утврђено је да је наручилац донео Решење о образовању комисије за јавну набавку које не садржи адресу наручиоца посла, што је супротно члану 54. ЗЈН.
- Решење о образовању комисије за јавну набавку не садржи задатке комисије, што је супротно члану 54. став 3. тачка 5) ЗЈН.
- Наручилац је донео Решење о образовању комисије за јавну набавку које не садржи рокове у којима ће комисија извршавати прописане задатке, као ни наводе о овлашћењима и дужностима комисије и чланови комисије нису потписали изјаву којом се потврђује да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса, што је супротно члану 54. ЗЈН.
- На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да у Решењу о образовању Комисије није наведено који је члан комисије дипломирани правник, чиме је поступљено супротно члану 54. ЗЈН.
- Решење о образовању комисије нема рокове у којима ће се извршити задаци комисије, нису именовани заменици чланова комисије и ниједан члан комисије није лице са стеченим образовањем на правном факултету, што је супротно члану 54. ЗЈН.
- Комисија за јавну набавку образована је супротно члану 54. став 6. ЗЈН, односно службеник за јавне набавке није био члан комисије иако је процењена вредност јавне набавке била већа од троструког износа из члана 39. став 1. ЗЈН, тј. већа од 9.000 хиљада динара.
- Чланови комисије, супротно члану 54. став 11. ЗЈН, нису након доношења решења потписали изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса.
- Донета је Одлука о додели уговора коју је потписао председник комисије за јавну набавку који је учествовао у спровођењу поступка набавке, а не одговорно лице наручиоца, што је супротно члану 54. став 13. тачка 5) и члану 108. став 1. ЗЈН.

7. Огласи о јавној набавци

Члан 57.

- Наручилац није објавио оглас на Порталу Службених гласила Републике Србије, што је супротно члану 57. ЗЈН.
- Наручилац није на својој интернет-страници објавио оглас о јавној набавци, што није у складу са чланом 57. ЗЈН.
- На основу ЗЈН наручилац је дужан да све јавне набавке објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет-страници. Наручилац поседује своју интернет-страницу, али није приложио доказ да је спроведене јавне набавке објављивао на њој. Према писаном објашњењу, доказ не поседују због квара на серверу при чему подаци нису могли бити сачувани.
- Наручилац није објавио оглас у службеном гласилу Републике Србије, с обзиром да је процењена вредност радова већа од 10.000 хиљада динара, што је супротно члану 57. ЗЈН.

Члан 60.

- Наручилац није објавио позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки, па самим тим није истовремено објавио позив и конкурсну документацију, што је супротно члану 60. став 1. и члану 62. став 1. ЗЈН, који прописује да је наручилац дужан да објави позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и да позив и конкурсну документацију објављује истовремено.
- У позиву за подношење понуда нису исказани елементи критеријума за доделу уговора и услови под којима представници понуђача могу учествовати у поступку отварања понуда који су одређени у прилогу 3Б, као обавезан садржај позива за подношење понуда, што је супротно члану 60. ЗЈН.

8. Конкурсна документација

Члан 61.

- Наручилац није у конкурсној документацији одредио модел уговора и техничку спецификацију за сваку партију појединачно, што је супротно члану 61. ЗЈН.

- У конкурсној документацији за набавку радова на зимском одржавању локалних и регионалних путева на територији општине изостављен је образац техничке карактеристике –спецификације предмета јавне набавке мале вредности са подацима о количини и јединичним ценама, односно понуда је дата на бази јединичних цена, што је супротно члану 61. ЗЈН.
- Конкурсна документација не садржи техничку документацију (главни пројекат и решења којим се одобрава извођење тих радова које издаје орган надлежан за издавање грађевинске дозволе), а што је супротно члану 61. ЗЈН.
- Конкурсна документација не садржи образац структуре понуђене цене са упутством како да се попуни, што је супротно члану 61. став 4. ЗЈН и члану 2. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова (отворени поступак).
- Конкурсна документација не садржи упутство како да се попуни образац структуре понуђене цене, што није у складу са чланом 61. став 4. ЗЈН и чланом 3. став 2. Правилника обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова (рестриктивни поступак).
- Конкурсна документација не садржи образац трошкова припреме понуда, што је у супротности са чланом 61. став 4. тачка 8) ЗЈН и Правилником о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова.
- Наручилац није предвидео средство обезбеђења за повраћај аванса, што је супротно члану 61. став 8. ЗЈН.
- Наручилац није захтевао банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза иако је био у обавези, што је у супротности са чланом 61. став 9. ЗЈН.
- Наручилац није означио сваку страну конкурсне документације, нити је навео укупан број страна, што је супротно члану 61. став 11. ЗЈН.

Члан 62.

- Наручилац је на Порталу јавних набавки објавио Позив за достављање понуда 20. 09. 2013. године, док је Конкурсну документацију објавио 14. 10. 2013. године уместо истог дана, што је супротно члану 62. ЗЈН.

Члан 63.

- Наручилац је објавио Измену конкурсне документације осам дана пре истека рока за подношење понуда, а да рок није продужио, што је супротно члану 63. ЗЈН.

- Наручилац је 12. 08. 2013. године имао допуну Конкурсне документације, седам дана пре истека рока за подношење понуда. Уколико наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, дужан је да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока на Порталу јавних набавки, што наручилац није урадио, а супротно је члану 63. став 5. ЗЈН.

9. Процењена вредност јавне набавке

Члан 64.

- У Одлуци о покретању поступка наведена је процењена вредност јавне набавке са ПДВ-ом уместо без ПДВ-а, чиме је поступљено супротно члану 64. ЗЈН и члану 56. Закона о буџетском систему.
- Процењена вредност јавне набавке утврђена је супротно одредбама чл. 64. и 66. ЗЈН. Уговор о јавној набавци услуге физичког обезбеђења, који је закључен након спроведеног поступка јавне набавке, није закључен у складу са прописима који регулишу јавне набавке, што је супротно члану 57. Закона о буџетском систему.

Члан 68.

- Јавна набавка је у Плану набавки обликована по партијама, али наручилац није одредио процењену вредност сваке партије, што је супротно члану 68. ЗЈН.
- У одлуци о покретању поступка јавне набавке није одређена процењена вредност сваке партије, а што је супротно члану 68. ЗЈН.

10. Техничке спецификације

Члан 71. и 72.

- У конкурсној документацији комисија је навела појединачни робни знак аутомобила праћен речима „или одговарајућих карактеристика“, чиме је поступила супротно члану 72. став 2. ЗЈН, зато што је техничка спецификација предмета набавке могла бити одређена сагласно члану 71. став 1. тачка 2) ЗЈН, односно описана кроз прецизно и јасно навођење карактеристика односно функционалних захтева на основу којих су понуђачи могли да припреме своје понуде.

- Наручилац је у техничким карактеристикама тражио набавку моторних возила произвођача „Honda" без навођења „или одговарајуће", што је супротно члану 71. ЗЈН.
- Наручилац је у конкурсној документацији навео марку производа и произвођача приликом спровођења поступка јавне набавке за набавку: кафе и безалкохолних напитака, материјала за одржавање хигијене, фотокопир-апарата и путничких возила без навођења речи „или одговарајуће", чиме је поступио супротно члану 72. ЗЈН, по којем наручилац не може у конкурсној документацији да назначи било који појединачни робни знак, патент или тип, нити посебно порекло или производњу.

11. Услови за учешће у поступку јавне набавке

Члан 75.

- Понуда је оцењена као прихватљива, иако понуђач у понуди није доставио доказе за обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке (доказе да он и његов законски заступник нису осуђивани за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да нису осуђивани за кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре; доказ да понуђачу није изречена мера забране обављања делатности, која је на снази у време објављивања односно слања позива за подношење понуда), а што је супротно члану 75. ЗЈН.

Члан 76.

- Наручилац је у конкурсној документацији одредио додатне услове за учешће у поступку јавне набавке којим се дискриминишу понуђачи, „да има асфалтну базу на 85 км удаљености, не већој од места радова", што је у супротности са чланом 76. став 6. ЗЈН.

Члан 77.

- Потврде надлежних органа најповољнијег понуђача старије су од два месеца од дана отварања понуда, што је супротно члану 77. став 3. ЗЈН.

12. Понуда са подизвођачем и заједничка понуда

Члан 80.

- Општина није обавестила организацију надлежну за заштиту конкуренције иако је понуђач А, као овлашћени представник групе понуђача и потписник предметног Уговора о јавној набавци, за делимично извршење предмета набавке означене у тачки 2.7 Обрасца структуре цена из Конкурсне документације ангажовао подизвођача Б, а да га у понуди није навео као подизвођача, што је супротно члану 80. ст. 12. и 13. и није доставила доказе негативне референце Управи за јавне набавке, што је супротно члану 83. став 1. ЗЈН.

Члан 81.

- Утврђено је да су уговоре за сваку партију потписале обе банке чланице групе из разлога што Уговором о конзорцијуму између Банке А и Банке Б није дефинисано који члан групе је носилац посла који ће заступати групу пред наручиоцем, нити ко ће у име групе потписати уговор, већ су потписници уговора обе банке чланице групе (конзорцијума) што је супротно члану 81. ЗЈН.
- Закључен је уговор, бр. 808/2013 од 20. 11. 2013. године, између основне школе као наручиоца и три фирме – извођача радова на износ 30.842 хиљаде дин без ПДВ-а, односно 37.010 хиљаде дин са ПДВ-ом, чиме су поступили супротно чл. 81. ЗЈН јер је уговор закључен са свим члановима групе уместо са носиоцем групе.

13. Критеријуми за доделу уговора

Члан 84.

- У јавном позиву за прикупљање понуда наведено је да ће се избор најповољније понуде извршити на основу критеријума економски најповољније понуде без навођења елемената критеријума за избор најповољније понуде, што је супротно члану 84. ст. 2. и 3. ЗЈН.

Члан 85.

- Као елемент критеријума економски најповољније понуде наведена је референц-листа, која је била наведена и као додатни услов из чл. 76. ЗЈН, чиме је поступљено супротно члану 85. став 4. ЗЈН.

14. Понуда у поступку јавне набавке

Члан 90.

- Наручилац није одредио рок важења понуда, што је у супротности са чланом 90. став 1. ЗЈН.
- Наручилац је одредио рок важења понуда, али је понуђач дао понуду без рока важења понуда, што је у супротности са чланом 90. ЗЈН.

Члан 93.

- Комисија је дозволила понуђачу да измени своју понуду након истека рока за подношење понуда, на начин да је понуђач променио првобитно понуђену цену као елемент понуде од значаја за примену критеријума за доделу уговора, што је супротно члану 93. став 3. ЗЈН и тач. 11. и 12. „Упутства понуђачима како да сачине понуду" из Конкурсне документације предметног поступка јавне набавке**.**

15. Рокови у поступку јавне набавке

Члан 95.

- Није испоштован рок од 30 дана за подношење понуда од дана објављивања позива за подношење понуда, што је супротно чл. 95. и 101. ЗЈН.

Члан 99.

- Наручилац је конкурсну документацију за јавну набавку мале вредности објавио на Порталу јавних набавки 01. 08. 2013. године, а отварање понуда извршио 05. 08. 2013. године, што је краће од осам дана и што је супротно члану 99. ЗЈН.

16. Пријем и отварање понуда

Члан 102.

- Наручилац, приликом пријема понуде на коверти, односно кутији у којој се понуда налази, није обележио време пријема према редоследу приспећа, а у случају кад је понуда достављена непосредно, предао потврду пријема понуде, што је супротно члану 102. ЗЈН.

Члан 103.

- Отварање понуда није спроведено одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана већ следећег дана, што је супротно члану 103. став 1. ЗЈН.

Члан 104.

- У Записнику о отварању понуда није наведен податак о процењеној вредности јавне набавке, што је супротно члану 104. став 1. тачка 2) ЗЈН.
- У Записник о отварању понуда нису унети бројеви под којима су понуде заведене, што је супротно члану 104. став 1. тачка 6) ЗЈН.
- Записник о отварању понуда не садржи све елементе из понуде који су одређени као елементи критеријума и који се могу нумерички приказати, што је супротно члану 104. став 1. тачка 9) ЗЈН.
- Наручилац није доставио записник о отварању понуда свим понуђачима у року од три дана од дана отварања понуда, што је супротно члану 104. став 6. ЗЈН.
- Наручилац је доставио записник о отварању понуда понуђачима са закашњењем од два, односно три дана, што је супротно члану 104. став 6. ЗЈН.

17. Додела уговора

Члан 105.

- У Извештају о стручној оцени понуда нису наведени подаци из плана набавке, који се односе на предметну јавну набавку, и процењена вредност јавне набавке, што је супротно члану 105. став 2. тач. 2) и 3) ЗЈН.

- Извештај о стручној оцени понуда не садржи податке из плана набавке који се односе на предметну јавну набавку, као ни податке о евентуалним одступањима од плана јавних набавки са образложењем, супротно члану 105. став 2. тач. 2) и 4) ЗЈН.
- Извештај о стручној оцени понуда не садржи разлоге и околности који оправдавају примену поступка јавне набавке мале вредности, што је супротно члану 105. став 2. тачка 5) ЗЈН.
- У Извештају о стручној оцени понуда није наведено мишљење комисије о разлозима који су узроковали подношење једне понуде и предлог мера које треба предузети да се у наредним поступцима обезбеди конкуренција у поступку, с обзиром да је стигла само једна понуда за ову јавну набавку, затим Извештај о стручној оцени понуда садржи понуде које су одбијене и разлоге за њихово одбијање, али не садржи и понуђену цену одбијених понуда као обавезан елемент извештаја, што је супротно члану 105. став 2. тач. 8) и 9) ЗЈН.
- У првом Извештају о стручној оцени понуда није дато мишљење комисије о разлозима који су узроковали подношење свих неодговарајућих или неприхватљивих понуда, као и опис начина на који је одређена процењена вредност, што је супротно члану 105. став 2. тачка 10) ЗЈН.
- Утврђено је да Комисија у Извештају о стручној оцени понуда није извршила стручну оцену понуда. Такође, у Извештају о стручној оцени понуда наведено је да Комисија додељује уговор, уместо да предлаже овлашћеном лицу Наручиоца да се уговор додели, што је супротно члану 105. ЗЈН.

Члан 108.

- На основу ревизије узорковане документације утврђено је да наручилац није донео одлуку о додели уговора у року одређеном у позиву за подношење понуда, већ са закашњењем од седам дана, што је супротно члану 108. став 1. ЗЈН.
- Донета је Одлука о додели уговора коју је потписао председник комисије за јавне набавке, који је учествовао у спровођењу поступка набавке, а не одговорно лице наручиоца, што је супротно члану 54. став 13. тачка 5) и члану 108. став 1. ЗЈН.
- Одлука о додели уговора не садржи податке из плана набавки који се односе на предметну јавну набавку, процењену вредност набавке, као ни податке о евентуалним одступањима од плана јавних набавки са образложењем, што је супротно члану 108. став 4, а у вези са чланом 105. став 2. тач. 2), 3) и 4) ЗЈН.
- Наручилац није Одлуку о додели уговора доставио свим понуђачима у року од три дана од дана доношења одлуке, што је супротно члану 108. став 5. ЗЈН.
- Поступци јавних набавки услуге дугорочног кредитног задужења, радова на реконструкцији и промени намене постојећег пословног простора у простор за особе са посебним потребама и изградњу рампе за инвалидна лица, радова на инвестиционом

одржавању на замени столарије и израда демит фасаде на објекту основне школе и набавке добара – електричне енергије, покренути су одлукама председника општине, без обзира на то што су у Одлуци о буџету општине за 2013. годину средства за ове набавке предвиђена на апропријацијама исказаним на разделу 2 Општинска управа, која је наручилац у смислу члана 2. став 1. тачка 1) ЗЈН. Одлуке о додели уговора уместо начелника Општинске управе донео је председник општине, који је и закључио уговоре о јавној набавци (овлашћење о томе постојало је за уговор о кредитном задужењу), што је супротно члану 108. став 1. и члану 112. став 1. ЗЈН.

Члан 109

- Наручилац није објавио обавештење о обустави поступка јавне набавке, што је супротно члану 109. ЗЈН.
- Обавештење о обустави поступка јавне набавке не садржи све податке прописане у Прилогу 3К, што је супротно члану 109. став 4. ЗЈН.
- Комисија је у Извештају о стручној оцени понуда констатовала да је дошло до промене предмера и предрачуна радова у току преговарања. После отварања понуда не може да се мења конкурсна документација јер су предмер и предрачун саставни део конкурсне документације, те је наручилац требало да доносе одлуку о обустави поступка јавне набавке на основу извештаја о стручној оцени понуда, сходно члану 63. став 6. и 109. ЗЈН.

18. Уговор о јавној набавци

Члан 112.

- Наручилац је закључио уговор пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, што је супротно члану 112. ЗЈН.
- Наручилац је закључио уговор о јавној набавци мале вредности са најповољнијим понуђачем пре истека рока за подношење захтева за заштиту права (пет дана од дана пријема одлуке), што је супротно члану 112. став 1. и члану 149. став 6. ЗЈН.

Члан 113.

- С обзиром да не постоји доказ да ли је и када достављена одлука о додели уговора понуђачима, није могуће утврдити да ли је уговор закључен након осам дана од дана истека рока за подношење захтева за заштиту понуђача, чиме је поступљено супротно члану 113. ЗЈН.

- Није закључен уговор о јавној набавци са понуђачем којем је додељен уговор (IV партија), што је супротно члану 113. ЗЈН.

Члан 115.

- Наручилац је Анекс уговора закључио 16. 12. 2013. године, а 20. 01. 2014. године објавио Одлуку о измени уговора на Порталу Управе за јавне набавке, што је дуже од три дана и супротно члану 115. став 3. ЗЈН.
- На основу извршене ревизије презентоване документације утврђено је да је анексима уговора извршена измена рока извођења радова и начина плаћања, као битних елемената уговора о јавној набавци, а да претходно није донета одлука о измени уговора која садржи податке у складу са Прилогом 3Л и да иста није објављена на Порталу и да није достављен извештај о измени уговора Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији, чиме је поступљено супротно одредбама члана 115. ЗЈН.

Члан 116.

- Обавештење о закљученом уговору није објављено у року од пет дана од дана закључења уговора, већ са закашњењем од два дана, што је супротно члану 116. ЗЈН.
- Наручилац није објавио обавештење о закљученом уговору о јавној набавци мале вредности на Порталу јавних набавки у року од 5 дана од дана закључења уговора, што је супротно члану 116. ЗЈН.
- Наручилац је уговор из предметног поступка закључио 24. 12. 2013. године, а обавештење о закљученом уговору објавио на Порталу јавних набавки дан раније 23. 12. 2013. године, што није у складу са чланом 116. ЗЈН.

VI. ЕВИДЕНЦИЈА И ИЗВЕШТАЈИ О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

Члан 132.

- Наручилац није достављао тромесечне извештаје Управи за јавне набавке, што је супротно члану 132. ЗЈН.

VII. СЛУЖБЕНИК И УПРАВА ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Члан 134.

- Наручилац није систематизовао послове из области јавних набавки, за које је као посебан услов за обављање послова утврђена обученост за обављање послова из области јавних набавки и стечен сертификат, што није у складу са чланом 134. ЗЈН.
- Наручилац нема запосленог службеника за јавне набавке, а био је у обавези, с обзиром да је укупна вредност планираних јавних набавки на годишњем нивоу већа од седмоструког износа из члана 39. став 1. ЗЈН, те је стога поступио супротно члану 134. став 2. ЗЈН.
- Наручилац није својим актом којим уређује систематизацију радних места одредио радно место у оквиру којег ће се обављати послови јавних набавки и лицу које обавља послове јавних набавки није омогућио да положи стручни испит за службеника за јавне набавке, што је супротно одредбама члана 134. ст. 1. и 5. ЗЈН.

ОСТАЛЕ НЕПРАВИЛНОСТИ

а) ДРИ је у својим извештајима утврдила и друге неправилности у вези са спровођењем односно неспровођењем јавних набавки, у којима се нису стриктно наводили чланови ЗЈН или одговарајућих подзаконских аката, а при чему су, на пример, коришћене следеће формулације:

- у поступку ревизије утврђено је да су извршене набавке добара, услуга и радова без спровођења поступака јавне набавке, а као конкретни примери таквих набавки навођени су: израда публикација, „прес клипинг“, медијске услуге и обавештења у новинама, услуге информисања, разни послови по уговору о делу, угоститељске услуге, поклони, услуге осигурања, адвокатске услуге, услуге видео надзора и услуге техничке подршке, послови анализе привредног стања, услуге физичко-техничког обезбеђења, превоз ђака, превоз грађана, механичке поправке, поправка возила, одржавање софтвера, рад комбиноване машине ровокопач-утоваривач, рад камиона, набавка камена, набавка горива, набавка хемијских средстава за чишћење, набавка хране и пића, зимско одржавање тротоара, путева и јавних површина, израда пројектне документације и др.;
- наручилац је закључио уговоре о јавним набавкама са изабраним понуђачима у оквиру процењених вредности, али у износима већим од износа који су дати у понуди, или су за набавку одређених добара, услуга или радова уговори закључени на веће износе од оних који су наведени у понудама изабраних понуђача;

- у поступку ревизије утврђено је да је без спровођења поступка јавне набавке извршена набавка добара која се нису налазила у понудама, нити била предмет закључених уговора о јавној набавци.

У формулацији из прве тачке, у којој се говори о набавци добара, услуга и радова за које нису, у складу са ЗЈН, уопште спроведени поступци јавних набавки, пре свега је реч о кршењу члана 31. ЗЈН, а ако су закључени и уговори без претходно спроведеног поступка јавне набавке, које је наручилац био дужан да спроведе према одредбама ЗЈН, онда је у питању и кршење члана 168. ЗЈН, као и генерално, о поступању супротно члану 57. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр. , 108/2013 и 142/2014).

Поменути члан 57. Закона о буџетском систему, својом формулацијом која гласи: „Уговори о набавци добара, финансијске имовине, пружању услуга или извођењу грађевинских радова, које закључују директни и индиректни корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке", практично се односи на низ неправилности на које у поступцима ревизије наилази ДРИ, али и службе буџетских инспекција у својим контролама. Стога се у дефинисању неправилности често поред навођења члана ЗЈН, констатује и кршење члана 57. Закона о буџетском систему, мада се у одређеним конкретним случајевима наводе и неки други чланови Закона о буџетском систему (најчешће чланови 54, 56. и 58, али и чланови 28, 37, 41. и 46.).

б) У више извештаја о ревизији наводи се као неправилност и чињеница да се период важења уговора о јавној набавци не поклапа са буџетском годином, а при чему су, на пример, коришћене следеће формулације:

- На основу извршене ревизије узоркованих докумената утврђено је да су закључивањем Уговора о јавној набавци мониторинг квалитета ваздуха на територији општине до краја 2013. године и за уговорени период за 2014. годину, преузете и обавезе за које нису обезбеђена средства јер у моменту покретања поступка јавне набавке није била донета одлука о буџету за 2014. годину, па није било обезбеђених средстава у буџету, што је супротно члану 54. Закона о буџетском систему, којим је прописано да обавезе које преузимају буџетски корисници морају одговарати апропријацији за ту намену у тој буџетској години, члану 52. ЗЈН, којим је прописано да наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у плану набавки наручиоца и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету локалне самоуправе и члану 57. Закона о буџетском систему, којим је прописано да се набавка добара, услуга и уступање извођења радова врши у складу са ЗЈН;
- Уговор је закључен 20. 06. 2013. године на период од годину дана, што није у складу са буџетском годином и са чланом 54. Закона о буџетском систему.

Напомињемо да су изменама члана 54. Закона о буџетском систему, извршеним у 2013. години, као и доношењем Уредбе о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година („Службени

гласник РС“, број 21/2014), створени услови да се поштовањем Закона о буџетском систему и поменуте Уредбе, реши питање закључивања одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година, као и оних који се закључују на период од 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године.

ЗАПИСНИК О СПРОВЕДЕНОЈ КОНТРОЛИ СЛУЖБЕ ЗА БУЏЕТСКУ ИНСПЕКЦИЈУ

1.1. Набавка ужине и добара и услуга за потребе продуженог боравка ученика, као и других добара и услуга који се финансирају из родитељског динара

Пример

Извор: Записник о спроведеној контроли Службе за буџетску инспекцију у једној основној школи

Врста поступка: Одговарајући према члану 31. ЗЈН - јавна набавка мале вредности или отворени поступак, најчешће обликован у више партија

Резиме: На набавку разних услуга и добара које се финансирају из родитељског динара примењују се одредбе ЗЈН уколико се родитељски динар уплаћује на рачун школе и ако школа закључује уговор

Студија случаја

Основне и средње школе су индиректни корисници буџетских средстава, чији је директни корисник Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, код којих је у оквиру укупних прихода и примања, односно текућих прихода на субаналитичком конту 742378 садржан и родитељски динар за ваннаставне активности. Намена ових средстава, на расходној страни, односи се на расходе за ужину, услуге обезбеђења, продужени боравак ученика, превоз ученика на такмичења, наставу у природи, екскурзије, осигурање ученика и друго.

При томе је набавка ужине и добара и услуга за продужени боравак у основним школама посебно интересантна зато што локалне самоуправе из својих буџета регресирају део набавке ужине и боравак ученика, а у складу са чланом 9. Закона о финансијској подршци породици са децом („Службени гласник РС“, бр. 16/2002, 115/2005 и 107/2009) и својим правилницима који регулишу питања критеријумима пријема деце и начина регресирања трошкова боравка и ужине у основној школи.

Приликом инспекцијске контроле основних школа наилази се на ситуацију да се за набавку добара и услуга за ужине и продужени боравак спроводе јавне набавке само за део средстава која се добијају из буџета општине или града, а на име регресираних трошкова за поједине категорије ученика, док се за део који се односи на остале ученике а који се финансира из родитељског динара поступак јавне набавке не спроводи. У пракси то најчешће доводи до ситуације да се исти добављачи којима су додељени уговори кроз спроведен поступак јавне набавке, поред испорука које се финансирају из буџета појављују и као добављачи за део истих добара и услуга који се финансирају из родитељског динара. На наведени начин се незаконито повећава и вредност закључених уговора односно обим уговореног посла.

Како се и на остваривање прихода, евидентирање и коришћење средстава која уплаћују родитељи на посебан рачун у Управи за трезор, по члану 156. Закона о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС", бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013) примењују прописи којима се уређује буџетски систем, те сходно одредбама чл. 57. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – испр., 108/2013 и 142/2014), и за трошење ових средстава школа је у обавези да спроводи јединствени поступак јавне набавке у складу са ЗЈН и пратећим подзаконским актима.

ЗЈН-ом није ни предвиђено да се јавне набавке спроводе само ако су извори финансирања средства из буџета различитих нивоа власти, већ то могу бити и друга средства финансирања, а Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Службени гласник РС", бр. 103/2011, 10/2012, 18/2012, 95/2012, 99/2012, 22/2013, 48/2013, 61/2013, 63/2013-исправка, 106/2013, 120/2013, 20/2014, 64/2014, 81/2014, 117/2014, 128/2014, и 131/2014), класификација извора финансирања, у члану 8 став 3 тачка 16) Правилника обухвата и родитељски динар за ваннаставне активности.

Сходно томе, а имајући у виду и мишљење Управе за јавне набавке, број 011-00-1270/13 од 13. 09. 2013. године, у вези са екскурзијама које се финансирају путем родитељског динара, могло би се говорити о аналогној примени истог и на набавку добара и других услуга у школама које се финансирају из родитељског динара.

1.2. Набавке испод износа од 400.000 динара

Пример

Извор: Записник о спроведеној контроли Службе за буџетску инспекцију код индиректних буџетских корисника локалне самоуправе

Резиме: Наручилац је у обавези да докаже надлежним инспекцијским органима да је поступао у складу са чланом 39. став 3. ЗЈН, односно да је и код набавки испод 400.000 динара обезбедио конкуренцију за дати предмет набавке и да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене

У контроли индиректних буџетских корисника на локалном нивоу, пре свега у области набавке разних услуга, уочава се појава бројних расхода и плаћања значајних износа појединим добављачима који на годишњем нивоу не прелазе 400.000 динара, али су константно присутни (на пример: услуге одржавања и поправки рачунарске и фотокопир опреме, одржавање и поправке аутомобила и других превозних средстава, адвокатске или уопште правне услуге, услуге обезбеђења, обављање послова безбедности и здравља на раду, разне услуге истраживања, консалтинга и интелектуалне услуге и сл.).

Поставља се, пре свега, питање реалног сагледавања „оправданости" појединих набавки, као и утврђивања њихове реалне вредности, с обзиром на то да су то често и квантитативно недефинисане вредности, изражене само у месечним паушалним износима које наручиоци плаћају пружаоцу услуга (адвокатске услуге, услуге одржавања и слично). Такође, у пракси се дешава да се за ове услуге закључују уговори на рок дужи од годину дана, као и уговори на неодређени рок.

Решењима из ЗЈН, пре свега одредбама чл. 57. и 62., о начину објављивања огласа и конкурсне документације, као и стриктном применом самог ЗЈН и пратећих подзаконских аката – правилника и осталих позитивних законских прописа значајно се смањила могућност за појаву неправилности, између осталог и у области јавних набавки мале вредности.

Међутим, остала је делимично законом покривена област за набавке на које се закон не примењује, а у питању су набавке чија је процењена вредност испод 400.000 динара и које треба да буду садржане у плану набавки на које се закон не примењује.

Реч је о набавкама из члана 39. став 2. ЗЈН, односно о набавкама истоврсних добара, услуга или радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 400.000 динара, за које наручиоци нису у обавези да примењују одредбе овог закона. Међутим, и за ове набавке ЗЈН одредбом члана 39. став 3. захтева да наручилац спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

То даље значи да би наручилац и код набавки испод 400.000 динара био у обавези да провери конкуренцију на тржишту и да изабере најповољнију понуду, с тим да је разлика у односу на јавну набавку да не постоји обавеза објављивања огласа, вођење поступка јавне набавке, вођења поступка пред Републичком комисијом и сл.

Наиме, наручилац своје поступање у складу са чланом 39. став 3. ЗЈН треба да документује на одговарајући начин (писменим доказима) у зависности од предмета набавке (нпр. понудама разних добављача, ценовницима, провером цена и других услова понуде на интерету, службеним забелешкама о телефонски добијеним информацијама и слично).

Сваки наручилац би и код ових набавки требало да се понаша у духу добрих пословних обичаја и да обезбеди рационало трошење буџетских средстава. С тим у вези је и препорука из Модела интерног акта, који је Управа за јавне набавке припремила у сарадњи са представницима других институција и практичарима из области јавних набавки, да наручиоци својим интерним актом уреде и процедуре поступања и код набавки на које се ЗЈН не примењује. Ту спадају набавке из чл. 7. и 122. ЗЈН, али и набавке које су испод лимита за примену поступка јавне набавке мале вредности.

УПЈН | SAPPP

УДРУЖЕЊЕ ПРОФЕСИОНАЛАЦА У ЈАВНИМ НАБАВКАМА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

SERBIAN ASSOCIATION OF PUBLIC PROCUREMENT PROFESSIONALS