



Република Србија  
**РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА  
ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА  
ЈАВНИХ НАБАВКИ**

Бр. 4-00-689/2017

Датум: 10.07.2017. године

Београд

Република Србија  
Министарство финансија

Пореска управа

Регионално одељење Крагујевац

16 AUG 2017		
Срп. јавна агенција	Срп. јавна агенција	Срп. јавна агенција
3682		

**Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки** (у даљем тексту: Републичка комисија), одлучујући о захтеву за заштиту права подносиоца захтева „Electrical Design Vojvodičan“ d.o.o. Панчево, ул. Светозара Милетића бр. 1, који је поднет у отвореном поступку јавне набавке услуга - испитивање електричних инсталација у објектима Пореске управе, Регионалног одељења Крагујевац са припадајућим организационим јединицама (филијалама и експозитурама), ЈН бр. 1У/2017, за који је позив за подношење понуда објављен дана 10.03.2017. године на Порталу јавних набавки, наручиоца Министарство финансија, Пореска управа, Сектор за материјалне ресурсе, Крагујевац, ул. 27. марта бр. 14, у већу састављеном од чланице Републичке комисије Весне Станковић, као председнице већа и чланица Републичке комисије Весне Гојковић Милин и Јелене Стојановић као чланица већа, на основу чл. 139. и 146. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник Републике Србије”, бр. 124/2012, 14/2015 и 68/2015; у даљем тексту: ЗЈН), на седници одржаној дана 10.07.2017. године, донела је:

### РЕШЕЊЕ

**УСВАЈА СЕ КАО ОСНОВАН** захтев за заштиту права подносиоца захтева „Electrical Design Vojvodičan“ d.o.o. Панчево и **У ЦЕЛИНИ ПОНИШТАВА** отворени поступак јавне набавке услуга - испитивање електричних инсталација у објектима Пореске управе, Регионалног одељења Крагујевац са припадајућим организационим јединицама (филијалама и експозитурама), ЈН бр. 1У/2017, за који је позив за подношење понуда објављен дана 10.03.2017. године на Порталу јавних набавки, наручиоца Пореска управа, Сектор за материјалне ресурсе, Крагујевац.

**ОБАВЕЗУЈЕ СЕ** наручилац Пореска управа, Сектор за материјалне ресурсе, Крагујевац да подносиоцу захтева „Electrical Design Vojvodičan“ d.o.o. Панчево, надокнади трошкове поступка заштите права у износу од 120.000,00 динара, у року од 15 дана о дана пријема овог решења.

### Образложење

У отвореном поступку јавне набавке услуга - испитивање електричних инсталација у објектима Пореске управе, Регионалног одељења Крагујевац са припадајућим организационим јединицама (филијалама и експозитурама), ЈН бр. 1У/2017, укупне процењене вредности 1.166.666,67 динара без ПДВ-а, за који је позив за подношење понуда објављен дана 10.03.2017. године на Порталу јавних набавки, наручиоца Пореска управа, Сектор за материјалне ресурсе, Крагујевац (у даљем тексту: наручилац), подносилац захтева „Electrical Design Vojvodičan“ d.o.o. Панчево (у даљем тексту: подносилац захтева), поднео је захтев за заштиту права, који је наручилац примио и завео дана 16.05.2017. године.

Предметни захтев за заштиту права поднет је након доношења Одлуке о додели уговора број 400-404-01-00006-7/2017-J4008, која је на Порталу јавних набавки објављена дана 05.05.2017. године, а којом је наручилац уговор за јавну набавку доделио понуђачу Институт „1. мај – центар за опрему“ д.о.о. Ниш (у даљем тексту: изабрани понуђач).

Поднетим захтевом за заштиту права, подносилац захтева је оспорио стручну оцену своје понуде као неприхватљиве. Наиме, како је подносилац захтева у образложењу поднетог захтева за заштиту права навео, наручилац у конкурсној документацији није приказао број једнополних шема, сходно чему понуђачи нису могли своју цену да одређују на начин да воде рачуна о расположивим средствима наручиоца, тим пре што је наручилац на више места у конкурсној документацији наговестио да ће се услуга испитивања извести на начин и у количинама, које дозволе расположива средства. Подносилац захтева је даље истакао да се из напомена које су наведене на страни 4/33 конкурсне документације, као и на страни 23/33, конкретно члану 3. Модела уговора, може закључити да ће се испитивање обавити у обиму који дозволе расположива средства поменута у моделу уговора, те да је стога неприхватљиво да се понуда оцењује као неприхватљива на основу претпостављених количина за услуге које треба обавити, нарочито због тога што те количине, чак ни у форми претпоставке нису приказане у конкурсној документацији. С тим у вези је истакао да је наведеним поступањем, односно тиме што у конкурсној документацији нису наведене количине једнополних шема које понуђач треба да изради, наручилац није поступио у складу са чланом 61. став 1. и став 4. тачка 5) ЗЈН, те да је тек у одлуци о додели уговора у виду претпоставке навео количине једнополних шема које понуђач треба да изради, а што му је послужило као основа за проглашење понуда неприхватљивим.

На крају, подносилац захтева је предложио да се се усвоји поднети захтев за заштиту права, те да наручилац понови поступак стручне оцене понуда. Трошкове поступка заштите права тражио је у износу од 120.000,00 динара на име уплаћене таксе за поднети захтев за заштиту права и 21.500,00 динара на име састава захтева за заштиту права од стране адвоката.

Наручилац је дана 22.05.2017. године доставио Републичкој комисији одговор на захтев за заштиту права и документацију која се односи на предметни поступак јавне набавке. Предметним одговором на поднети захтев за заштиту права, наручилац је навео да је кроз конкурсну документацију дата табела са 32 објекта Пореске управе у којима ће се вршити услуге испитивања електричних инсталација по позиву и захтеву наручиоца. Поред наведених објеката, како је истакао наручилац, остављена је могућност испитивања и у другим објектима Пореске управе, имајући у виду да РО Крагујевац има више од 32 објекта јер садржи 39 организационих јединица, из ког разлога је и наведено „да редослед и динамику испитивања одређује наручилац у зависности од расположивих средстава“ што значи, како је наручилац даље навео, да уколико по завршеном испитивању инсталација на обавезним локацијама из табеле буде расположивих средстава до обезбеђених средстава, с обзиром да су у питању услуге и да се не зна тачан број услуга које ће се извршити, онда ће се услуге вршити и на локацијама где се укаже потреба. Уписивањем процењене вредности предметне јавне набавке у моделу уговора, како је навео наручилац, на тај начин је понуђачима указао да које вредности ће се вршити услуге, имајући у виду да услуге испитивања електричних инсталација чине не само израда једнополних шема, већ и испитивање разводних ормара и испитивање мерних места. Наручилац је у одговору навео и то да се ради о јавној набавци коју није спровео уназад више година и да не зна и да није стручан да зна колико недостаје исправних једнополних шема које по Закону о заштити од пожара и Закону о безбедности и здрављу на раду, мора да има сваки разводни ормар у наведеним објектима Пореске управе. На крају је констатовао да је у одлуци о додели уговора ближе појаснио свим понуђачима прихватљивост цена на тај начин што је полазио од претпостављеног броја мерних места, разводних ормара у најмање 32 објекта, што је било познато и осталим понуђачима који су дали примерене цене, осим подносиоцу захтева, који је јасно „калкулисао“ са ценама како би добио посао у поступку бодовања.

Републичка комисија је, испитујући основаност предметног захтева за заштиту права, а након прегледа достављене документације о предметном поступку јавне набавке, одлучила као у ставу I диспозитива овог решења из следећих разлога:

Увидом у Одлуку о додели уговора број 400-404-01-00006-7/2017-J4008 од 04.05.2017. године, утврђено је да је наручилац у образложењу исте констатовао да је подносиоцу захтева упутио захтев за писмено образложење неуобичајене ниско понуђене цене од 15 динара која је понуђена као „цена услуге по једном мерном месту – ММ, без ПДВ“ и „цене израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару, без ПДВ“ која је дата као висока цена у износу од 50.000,00 динара без ПДВ, по једном разводни ормару. Како је даље констатовано, конкурсном документацијом су описана и табеларно приказана 32 објекта Пореске управе Регионалног одељења Крагујевац, те да је претпоставка да ће у свакој организационој јединици урадити најмање по једна једнополна шема за један (главни) разводно ормар, као и могућа потреба да се и у другим објектима Пореске управе Регионалног одељења Крагујевац уради за по најмање један разводни ормар – једнополна шема. Цена од 50.000,00 динара без ПДВ коју је понудио подносилац захтева за сваку једнополну шему је, како је констатовано, исувише висока за наручиоца, јер је за само 32 једнополне шеме потребно обезбедити 1.600.000,00 динара без ПДВ, а наручилац има обезбедбена финансијска средства за пружање свих услуга испитивања електричних инсталација у износу од 1.166.666,67 динара без ПДВ. С обзиром да обезбедбена средства наручиоца према процењеној вредности нису довољна да подносилац захтева изврши предметну јавну набавку у потпуности како је предвиђено конкурсном документацијом, понуда подносиоца захтева се има сматрати неприхватљивом и као таква неће бити пондерисана нити рангирана са понудама које буду оцењене као прихватљиве.

Увидом у достављену документацију, утврђено је да је да је наручилац дана 18.04.2017. године упутио подносиоцу захтева допис 400-404-01-00006-4/2017-J4008, позивајући га да се у складу са чланом 92. ЗЈН изјасни у погледу понуђене цене за услуге испитивања мерних места од 15,00 динара, те да је сходно члану 93. став 1. ЗЈН потребно да му подносилац захтева достави додатно појашњење цене услуга израде једнополне шеме по једном разводном ормару од 50.000,00 динара без ПДВ.

Поступајући у складу са наведеним дописом, подносилац захтева је дана 21.04.2017. године доставио наручиоцу захтевано изјашњење о ценама услуга из понуде.

Увидом у конкурсну документацију, утврђено је да је наручилац у делу „Врста спецификација предмета набавке и опис услуге, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења, евентуалне додатне услуге“ навео да је предмет конкретне јавне набавке услуге: испитивање електричних инсталација ниског напона са издавањем стручног налаза са предлогом мера у објектима Пореске управе, Регионалног одељења Крагујевац са припадајућим организационим јединицама (филијалама и експозитурама) и по потреби у другим објектима које користи Пореска управа, РО Крагујевац.

У истом делу конкурсне документације, под тачком „Место и начин вршења услуга“ наручилац је навео да ће предметне услуге вршити по позиву и на захтев наручиоца у 32 објекта Пореске управе, дата кроз табеларни приказ.

Испод наведеног табеларног приказа објеката у којима је потребно извршити предметне услуге, наручилац је навео да је потребно израдити, ако нема пројеката, или копирати из постојећих пројеката и поставити једнополне шеме везе у главним разводним ормарима где исте не постоје.

Даљим увидом у конкурсну документацију, утврђено је да је наручилац у делу „Образац структуре понуђене цене са упутством како да се попуни, предвидео да понуђачи упишу појединачно понуђену цену услуге по једном разводном орману без ПДВ, затим цену услуге по једном мерном месту, без ПДВ, као и цену услуге израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару, без ПДВ.

Наведени начин навођења понуђених цена, наручилац је предвидео и чланом 3. Модела уговора, као саставног дела конкурсне документације, у коме је такође навео да ће се Уговор

реализовати највише до процењене вредности јавне набавке, која износи 1.166.666,67 динара, без ПДВ-а.

Чланом 4. Модела уговора, наручилац је предвидео да је обавеза извршиоца услуге да изради нове једнополне шеме везе у разводним ормарима где исте не постоје, ако нема пројеката, или их копира из постојећих пројеката и постави их у разводним ормарима.

У делу конкурсне документације „Критеријум за доделу уговора“ наручилац је предвидео да ће се избор најповољније понуде вршити применом критеријума „Економски најповољнија понуда“. Како је даље навео, критеријуми за оцењивања понуда су:

1. Укупна, збирна вредност услуга испитивања и мерења електроинсталација за 25 мерних места и један разводни орман:

(Наручилац процењује да је однос мерних места и разводних ормара у објектима у просеку око 25:1)

$ZBU = 25 \times MM + 1 \times PO$  (динара)

ZBU – збирна вредност услуга за 25 мерних места и један разводни ормар

MM – цена услуге по мерном месту

PO – цена услуге по једном разводном ормару

Максималних 85 бодова добија понуда са најмањом вредношћу ZBU.

Бодовање осталих понуда вршиће се по обрасцу:

Број пондера понуде  $n = ZBU$  најповољније понуде /  $ZBU$  понуде  $n \times 85$ ;

Наручилац је затим под тачком 2. превидео формулу израчунавања цене услуге израде и постављања недостајућих једнополних шема везе по једном разводном ормару, за коју је као максималан број пондера предвидео 15, које добија понуда са најмањом вредношћу понуде, док је за преостале понуде предвидео следећу формулу:

Цена израде шеме најповољније понуде / Цена израде шеме понуде  $n \times 15$ .

Увидом у понуду изабраног понуђача, утврђено је да је исти у обрасцу структуре понуђене цене, као и у моделу уговора, навео да је понуђена цена услуге израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару, 50.000,00 динара без ПДВ.

Чланом 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 јавна набавке.

Чланом 61. став 1. ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да припреми конкурсну документацију тако да понуђачи на основу ње могу да припреме прихватљиву понуду.

Чланом 84. став 2. ЗЈН прописано 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 предметом јавне набавке.

Чланом 84. ставом 3. истог члана ЗЈН прописано је 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 која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда.

Чланом 2. став 1. тачка 2) Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 86/15, у даљем тексту: Правилник) прописано је да конкурсна документација у отвореном поступку јавне садржи врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивање гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.

Имајући у виду цитиране законске одредбе и утврђено чињенично стање, Републичка комисија је оценила да конкурсна документација у предметном поступку није припремљена на начин који понуђачима омогућава да припреме прихватљиве понуде, у смислу одредбе члана 61. став 1. ЗЈН, односно да иста не омогућава наручиоцу да изврши избор достављених понуда на

основу критеријума економски најповљније понуде на начин на који је исти предвиђен конкурсном документацијом.

Наиме, из наведене одредбе члана 61. став 1. ЗЈН, произилази да је наручилац дужан да конкурсну документацију припреми тако да омогући припремање прихватљивих понуда, јер у сваком конкретном поступку јавне набавке конкурсна документација је основ сваке понуде, а тиме и основ за оцену прихватљивости истих. Смисао наведене норме јесте да сврху припремања саме конкурсне документације усмери на стварање простора понуђачима за припремање прихватљивих понуда, а што је условљено околношћу да је свака понуда у садржинском смислу условљена самом садржином конкурсне документације, што уједно представља и основни предуслов за једнак третман свих понуђача у фази стручне оцене понуда. Сходно наведеном, циљ састављања конкурсне документације је да наручилац истом омогући остварење објективне потребе коју наручилац има, формулисањем захтева у сваком поступку.

У конкретном поступку јавне набавке, наручилац је предмет исте дефинисао као услуге испитивање електричних инсталација ниског напона са издавањем стручног налаза са предлогом мера у објектима Пореске управе, Регионалног одељења Крагујевац са припадајућим организационим јединицама (филијалама и експозитурама) и по потреби у другим објектима које користи Пореска управа, РО Крагујевац, наводећи кроз техничку спецификацију 32 објекта Пореске управе у којима је потребно извршити предметне услуге.

У погледу овако дефинисане услуге, наручилац је кроз образац структуре понуђене цене и модел уговора, предвидео да понуђачи упишу појединачно понуђену цену услуге по једном разводном орману без ПДВ, затим цену услуге по једном мерном месту, без ПДВ, као и цену услуге израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару, без ПДВ, с тим да је у погледу овако описане тражене услуге, наручилац кроз техничку спецификацију за услуге израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару навео да је исте потребно израдити, ако нема пројеката, или копирати их из постојећих пројеката и поставити једнополне шеме везе у главним разводним ормарима где исте не постоје, не прецизирајући при томе који је то потребни број једнополних шема које је потребно израдити.

Дакле, из наведеног произилази да понуђачи приликом припремања понуда, а на основу предметне конкурсне документације, немају податак о тачним количинама услуга израде једнополних шема везе по једном разводном ормару као саставном делу предметне услуге, а коју је наручилац предвидео и као елемент критеријума економски најповољније понуде као предвиђеног критеријума за избор најповљније понуде у предметном поступку јавне набавке. Наведено је потврдио и наручилац кроз одговор на поднети захтев за заштиту права, којом приликом је истакао да се ради о јавној набавци коју није спровео уназад више година и да не зна и да није стручан да зна колико исправних једнополних шема недостаје.

Са друге стране, наручилац је управо прихватљивост понуде подносиоца захтева ценио са становишта понуђене цене за израду једне једнополне шеме, одређујући при томе укупну вредност понуђене цене у односу на претпостављене количине, односно израду 32 једнополне шеме. У погледу оваквог поступања, наручилац је у одговору на поднети захтев за заштиту права навео да је управо у одлуци о додели уговора понуђачима ближе појаснио прихватљивост цена на тај начин што је, како је даље навео, полазио од претпостављеног броја мерних места, разводних ормара и главних разводних ормара у најмање 32 објекта.

Наведено, према оцени Републичке комисије, чини садржину конкурсне документације нејасном и сачињеном на начин који не омогућава реализацију предметне јавне набавке у складу са одредбама ЗЈН и објективним потребама наручиоца.

Наиме, Републичка указује да је утврђено чињенично стање последица непрецизне и нејасне конкурсне документације коју је сачинио наручилац. Наведено из разлога што наручилац у конкретном случају, конкурсном документацијом није предвидео укупне количине услуга које се односе на израду једнополних шема везе разводног ормара, а које представљају његове објективне потребе и којима би остварио циљ предметне јавне набавке, односно реализацију свих потребних услуга испитивања електричних инсталације, а који циљ је наручилац покушао да постигне и кроз

одређивања критеријума „економски најповљније понуде“ као критеријума за доделу уговора у предметном поступку јавне набавке. Наиме, ненавођењем укупних количина услуга израде једнополних шема везе разводног ормара, а за које је са друге стране захтевао од понуђача да у обрасцу структуре понуђене цене и моделу уговора упишу цену исте по једном разводном ормару, наручилац није могао у фази стручне оцене понуда да утврди да ли је понуђена цена подносиоца захтева висока, те да сходно томе прелази износ процењене вредности предметне јавне набавке, утврђујући при томе наведену околност, како је и сам навео у одговору на поднети захтев за заштиту права, према претпостављеним количинама, тј. изради једнополних шема у најмање 32 објекта под, како је навео, претпоставком да у сваком објекту треба урадити најмање по једну једнополну шему. При томе, наручилац је навео да не зна и да није стручан да зна колико недостаје исправних једнополних шема.

С обзиром на наведено, односно чињеницу да наручилац конкурсном документацијом није дефинисао количине потребних услуга израде једнополних шема везе разводног ормара, наведеним поступањем, тј. не одређивањем укупних количина услуга, а с обзиром на предвиђену методологију доделе пондера за сваки предвиђени елемент критеријума економски најповљније понуде, наручилац је, како је и сам навео у одговору на поднети захтев за заштиту права, омогућио понуђачима да понуђеним ценама „калкулишу“ у поступку бодовања, односно да унапред предвиде на који начин предвиђеним бодовањем своју понуду учине економски најповљнијом.

Дакле, како у конкретном поступку јавне набавке наручилац није предвидео количине потребних услуга израде једнополних шема, а при томе је од понуђача захтевао да у обрасцу структуре понуђене цене и моделу уговора упишу цену услуге израде једнополне шеме везе по једном разводном ормару, по оцени Републичке комисије, на основу тако дефинисане конкурсне документације (без одређене укупне количине потребних услуга у складу са његовим објективним потребама) наручилац није могао на основу претпостављених количина да утврди да је цена коју је подносилац захтева понудио за израду једнополне шеме везе по једном разводном висока, односна да иста прелази износ процењене вредности, а самим тим и да предвиђеним критеријумом економски најповљније понуде примени на законом прописан начин.

С обзиром на изнето, Републичка комисија указује да, у конкретном случају, последица наведеног мора бити поништење предметног поступка јавне набавке у целини на основу члана 157. став 6. тачка 1) ЗЈН.

Сходно наведеном, поднети захтев за заштиту права је основан, у смислу одредбе члана 61. став 1. ЗЈН, у вези са одредбом члана 2. став 1. тачка 2) Правилника, у складу са чим је Републичка комисија донела одлуку као у ставу I диспозитива овог решења у складу са чланом 157. став 6. тачка 1. ЗЈН.

Имајући у виду утврђене недостатке и наводе наручиоца о непостајању података о потребној количини услуга, Републичка комисија указује да уколико се одлучи да понови поступак, наручилац је у обавези да конкурсну документацију припреми на начин који омогућава успешно окончање поступка, а којом приликом може да рамотри и посебне облике поступака јавних набавки који више одговарају његовим објектовним потребама и начину обезбеђења финансијских средстава.

Одлука о трошковима поступка заштите права је донета на основу члана 156. став 3. ЗЈН, а исти, по одлуци Републичке комисије, представљају стварне издатке које је имао подносилац захтева, у износу од 120.000,00 динара, на име уплаћене таксе за поднети захтев за заштиту права.

Републичка комисија је имала у виду да је подносилац захтева на има накнаде трошкова поступка заштите права захтевао и додатни износ од 21.500,00 динара на име састава захтева за заштиту права од стране адвоката. Међутим, Републичка комисија је утврдила да се на поднетом захтеву за заштиту права налази само печат адвоката Александра Јанчића из Панчева (на првој страни у горњем левом углу), али да се не налази и потпис поменутог адвоката.

С обзиром да је чланом 29. Закона о адвокатури („Сл. гласник РС“ бр. 31/2011 и 24/2012 – одлука УС) прописано да је адвокат дужан да сваку исправу, допис или поднесак који је саставио, стави свој потпис и печат, то чињеница да је отиснут печат наведеног адвоката на првој страни, у

горњем левом углу предметног захтева за заштиту права, који се међутим, није и потписао, не представља основ по којем се може остварити накнада трошкова на име трошкова ангажовања адвоката за састав захтева за заштиту права.

На основу изложеног Републичка комисија је донела одлуку као у ставу другом диспозитива овог решења.

Сходно одредби члана 168. став 1. тачка 5) ЗЈН, ништави су уговори о јавној набавци закључени противно одлуци Републичке комисије.

#### **ПОУКА О ПРАВНОМ ЛЕКУ:**

Против одлуке Републичке комисије не може се изјавити жалба.

Против одлуке Републичке комисије може се покренути управни спор подношењем тужбе Управном суду у року од 30 дана од дана пријема исте.



#### **Доставити ( по ЗУП-у):**

**-наручиоцу:** Министарство финансија, Пореска управа, Сектор за материјалне ресурсе, Крагујевац, ул. 27. марта бр. 14;

**-подносиоцу захтева:** „Electrical Design Vojvodičan“ d.o.o. Панчево, ул. Светозара Милетића бр. 1;

**-изабраном понуђачу:** Институт „1. мај – центар за опрему“ д.о.о. Ниш, ул. Књегиње Љубице, бр. 1/II.