



Република Србија
РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА
ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА
ЈАВНИХ НАБАВКИ

Бр. 4-00-678/2021

Датум, 15.10.2021. године

Београд

ОБЈАВЉЕНО НА WEB
ПРЕЗЕНТАЦИЈИ И ОГЛАСНОЈ
ТАБЛИ ДАНА 14.12.2021. ГОД
ОБАВЕШТЕЊЕ СЕ СМАТРА
ИЗВРШЕНИМ ИСТЕКЛОМ
ДАНА 29.12.2021. ГОД.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), одлучујући о захтевима за заштиту права које су подносиоци захтева "Flaner" d.o.o. из Београда, ул. Љубомира Стојановића бр. 31 и "Optima" d.o.o. из Мостара, ул. Хрватских бранитеља бр. 8а, чији је пуномоћник Дарко Маринковић из Београда, ул. Азањска бр. 44а (који је и у статусу пуномоћника за пријем писмена), поднели поводом отвореног поступка јавне набавке добара – набавка новог продукционог система, ЈН бр. Т 13/21, за који је јавни позив објављен дана 28.05.2021. године на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 27.05.2021. године), наручиоца ЈКП "Инфостан технологије" из Београда, ул. Данијелова бр. 33, у већу састављеном од чланице Републичке комисије Мерсике Марковић као председнице већа, те чланица Републичке комисије Весне Станковић и Светлане Ражић, као чланица већа, на основу чл. 187, 198. и 226. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник Републике Србије" бр. 91/2019, у даљем тексту: ЗЈН), на седници одржаној дана 15.10.2021. године, донела је:

РЕШЕЊЕ

УСВАЈАЈУ СЕ КАО ОСНОВАНИ захтеви за заштиту права подносилаца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда и "Optima" d.o.o. из Мостара и **У ЦЕЛИНИ ПОНИШТАВА** отворени поступак јавне набавке добара – набавка новог продукционог система, ЈН бр. Т 13/21, за који је јавни позив објављен дана 28.05.2021. године на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 27.05.2021. године), наручиоца ЈКП "Инфостан технологије" из Београда.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ наручилац ЈКП "Инфостан технологије" из Београда да подносиоцу захтева "Flaner" d.o.o. из Београда надокнади трошкове поступка заштите права у износу од 120.000,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ наручилац ЈКП "Инфостан технологије" из Београда да подносиоцу захтева "Optima" d.o.o. из Мостара надокнади трошкове поступка заштите права у износу од 1020,70 евра у динарској противвредности, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Образложење

Ради спровођења отвореног поступка јавне набавке добара – набавка новог продукционог система, ЈН бр. Т 13/21, наручилац ЈКП "Инфостан технологије" из Београда донео је одлуку о спровођењу поступка јавне набавке бр. 5682/1 од 26.05.2021. године.

Јавни позив за предметни поступак јавне набавке је дана 28.05.2021. године објављен на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 27.05.2021. године), када је објављена и конкурсна документација.

У јавном позиву је наведено да рок за подношење понуда истиче дана 01.07.2021. године у 12:00 часова.

У даљем току поступка јавне набавке, наведени рок за подношење понуда је продужаван седам пута. Последње продужење рока за подношење понуда је извршено обавештењем о изменама конкурсне документације које је објављено на Порталу јавних набавки 08.09.2021. године (пслато на објављивање дана 07.09.2021. године), тако што је одређено да истиче дана 17.09.2021. године у 12:00 часова.

У фази пре истека рока за подношење понуда, поводом поступања наручиоца у вези са начином на који је израђена конкурсна документација, електронским путем преко Портала јавних набавки, поднета су укупно три захтева за заштиту права:

- дана 27.07.2021. године, електронским путем преко Портала јавних набавки, био је поднет захтев за заштиту права од стране привредног субјекта "Smart team" d.o.o. из Београда. У поступку заштите права који је покренут подношењем наведеног захтева за заштиту права наручилац је, поступајући на основу законског овлашћења утврђеног чланом 217. став 2. ЗЈН, донео решење бр. 5682/2 од 27.07.2021. године (заведено дана 28.07.2021. године), којим је исти одбацио. У поступку по жалби подносиоца захтева која је поднета против наведеног решења, Републичка комисија је донела решење бр. 4-00-565/2021 од 10.08.2021. године којим је жалба одбијена као неоснована и потврђено решење бр. 5682/2 од 27.07.2021. године (заведено дана 28.07.2021. године),

- дана 13.09.2021. године, електронским путем преко Портала јавних набавки, поднет је захтев за заштиту права од стране заинтересованог привредног субјекта "Flaner" d.o.o. из Београда, а по којем је предмет код Републичке комисије заведен под бројем 4-00-678/2021,

- дана 13.09.2021. године, електронским путем преко Портала јавних набавки, поднет је захтев за заштиту права од стране заинтересованог привредног субјекта "Optima" d.o.o. из Мостара, чији је пуномоћник Дарко Маринковић из Београда (који је и у статусу пуномоћника за пријем писмена), а по којем је предмет код Републичке комисије заведен под бројем 4-00-679/2021.

Републичка комисија констатује да су у конкретном случају предмет разматрања захтеви за заштиту права који су поводом предметне јавне набавке дана 13.09.2021. године поднети од стране привредних субјекта "Flaner" d.o.o. из Београда и "Optima" d.o.o. из Мостара.

У оба наведена захтева за заштиту права изнета је аргументација из које произилази да подносиоци захтева сматрају да конкурсна документација сачињена ради спровођења предметног поступка јавне набавке није израђена у складу са одредбама ЗЈН, односно на начин који омогућава припрему понуда.

Кроз аргументацију изнету у оквиру наведеног захтева за заштиту права, подносилац захтева "Flaner" d.o.o. из Београда указао је следеће:

- да је у конкурсној документацији, у делу "Упутство понуђачима како да сачине понуду" наведено да је као саставни део понуде потребно доставити потврду произвођача СОН-а или званичног представништва произвођача СОН-а надлежног за територију Србије, те да је у техничкој спецификацији наведено да је понуђач у обавези да понуди решење које задовољава све обавезне техничке и функционалне захтеве дате у табелама које се односе на функционалну и техничку спецификацију, што потврђује овером.

Имајући у виду све измене конкурсне документације, укључујући и последњу важећу измену конкурсне документације, као и појашњења конкурсне документације дата од стране наручиоца у вези са наведеним (чија хронологија је представљена у оквиру поднетог захтева за заштиту права), подносилац захтева је указао да није јасно

да ли је, као саставни део понуде, потребно доставити документацију која је наведена и у делу "Упутство понуђачима како да сачине понуду" и техничкој спецификацији или само документацију наведену у делу "Упутство понуђачима како да сачине понуду";

- да понуђачима није стављен на располагање документ "Студија изводљивости", на који се наручилац позивао дајући одговоре поводом питања заинтересованих привредних субјеката у вези са садржином конкурсне документације, као што је нпр. одговор следеће садржине: "Дат је оквиран буџет за тражени опсег пројекта имплементације стандардних функционалности система. Наручилац ће инсистирати на стандардном решењу у највећој могућој мери. Овакав приступ је стандардан на сличним пројектима, процена је дата на основу студије изводљивости која је рађена у циљу детектовања потребних функционалности и дефинисања буџета".

У вези са тим, подносилац захтева је навео да образложењем да је студија рађена за потребе анализе тржишта и да није део конкурсне документације, наручилац није дао одговор на питање ко је израдио предметну студију, због чега сматра да иста није ни израђена што обесмишљава техничке спецификације дате у конкурсној документацији;

- да у различитим деловима конкурсне документације предмет јавне набавке није одређен на исти начин, у вези са чим је наручиоцу од стране привредних субјекта постављено више питања на која је наручилац одговорио наводећи да је предмет јавне набавке нов продукциони систем.

У вези са тим, подносилац захтева је указао да је наведеним одговором датим од стране наручиоца потврђен назив набавке из Плана јавних набавки, али да конкурсна документација није разјашњена или измењена имајући у виду следеће:

* да је на Порталу јавних набавки иста одређена као "набавка новог продукционог система",

* да је у оквиру описа предметне јавне набавке наведено да се иста односи на "припрему дизајна и имплементацију новог система обједињене наплате за замену постојећег Unisys СОН система",

* да је у моделу уговора наведено да је реч о "набавци новог продукционог система и то лиценци, произвођачког одржавања лиценци и консултантских услуга имплементације софтверског решења",

* да је у техничкој спецификацији наведено да је реч о набавци која подразумева "увођење новог Система за обрачун, наплату и управљање потраживањима као интегралног додатка постојећем ЕРП решењу у компанији", при чему се у истом делу конкурсне документације помиње и појам "систем обједињене наплате (скраћено: СОН)";

- да техничка спецификација не садржи потребне карактеристике добара и услуга које се набављају, да не садржи опис прецизних карактеристика и функционалних захтева неопходних за припрему понуде, количине, начин спровођења контроле (примопредаја, тестни период, инцидент), нити друге податке који су потребни за извршење уговора.

У вези са наведеним, подносилац захтева је указао да се, по правилу, у току фазе израде концептуалног дизајна која је стандардна фаза у имплементацији стандардних решења, врши анализа пословних процеса купца ради подешавања и кастомизације решења, те се одређују потребне интеграције које морају бити унапред дефинисане ради преузимања или размене података, али само са стране структуре података и начина повезивања.

За разлику од тога, како је указао подносилац захтева, у оквиру техничке спецификације је у конкретном случају наведено да ће коначни обухват

имплементације, по траженим техничким захтевима бити дефинисан у фази израде концептуалног дизајна решења (израде детаљне функционалне спецификације решења) који ће након усаглашавања пројектних тимова бити обострано прихваћен, као и да ће се у тој фази одредити да ли ће свака од набројаних тражених функционалности бити имплементирана коришћењем стандардне функционалности понуђеног решења или додатним развојем, као и да ли ће захтевани процес бити активираан у СОН.

Подносилац захтева је указао да је од наручиоца била тражена одговарајућа измена конкурсне документације, с обзиром на то да из наведеног произилази да је конкурсном документацијом предвиђена могућност накнадне одлуке о не/постојању имплементације једне или више набројаних тражених функционалности, као и могућност додатног развоја, при чему није специфициран начин одлучивања о обухвату техничких захтева, нити начин на који на обухват набавке и уговора, као и извршење уговора може утицати одустајање од неке од наведених функционалности или захтев који се односи на додатни развој одређене функционалности.

Подносилац захтева је указао да у поменутом делу није извршена измена конкурсне документације (уз напомену да је у оквиру модела уговора, у члан 3, унета одредба да су средства планирана на основу трогодишњег плана испоруке добара и услуга, тако да укупна вредност не може прећи 250.000.000,00 РСД без ПДВ годишње), те да је наручилац дао појашњења следеће садржине:

* "Дат је оквиран буџет за тражени опсег пројекта имплементације стандардних функционалности система. Наручилац ће инсистирати на стандардном решењу у највећој могућој мери. Овакав приступ је стандардан на сличним пројектима, процена је дата на основу студије изводљивости која је рађена у циљу детектовања потребних функционалности и дефинисања буџета".

* "Наручилац задржава право да у складу са својим реалним потребама, које ће се детектовати током фазе концептуалног дизајна, неке функционалности система додатно прилагоди свом пословању, као и да од неких одустане. Све у циљу креирања оптималног решења према пословним потребама. Техничка документација садржи детаљан списак тражених функционалности система."

* "Техничке спецификације су јасно дате, тачније оквир у ком понуђачи могу понудити своја техничка решења унутар тих оквира. Наручилац остаје при наведеној конкурсној документацији. У конкурсној документацији је прецизно дефинисано шта се у техничком смислу очекује од траженог решења."

У вези са наведеним, подносилац захтева је указао да, имајући у виду дата појашњења конкурсне документације у овом делу, наручилац доводи у заблуду потенцијалне понуђаче с обзиром на то да се разликује обим ангажовања у случају када се користи стандардно решење од обима ангажовања у ситуацији када се користи само део стандардног решења, а за остало се добијају подаци из другог система (развој, верификација), што значи да потенцијални понуђачи нису у могућности да на основу конкурсне документације процене обим ангажовања који је потребан за формирање понуде.

Подносилац захтева је указао да техничка спецификација према којој ће коначни обухват имплементације, по траженим техничким захтевима бити дефинисан накнадно у фази израде концептуалног дизајна решења, када ће се одредити да ли ће свака од набројаних тражених функционалности бити имплементирана коришћењем стандардне функционалности понуђеног решења или додатним развојем, као и да ли ће захтевани процес бити активираан у СОН, може да има за последицу да у фази реализације наручилац одлучи да остави велики део функционалности старог система и на тај начин смањи обавезе у оквиру новог система и обезбеди изабраном понуђачу додатни профит, или да смањи број корисника решења, а самим тим и вредност

лиценци, итд.

Такође, у вези са недостацима техничке спецификације, подносилац захтева је указао следеће:

* да су тек кроз појашњења конкурсне документације понуђачи добили информације о томе да се, поред осталог, интеграције односе и на CRM решење које је тек у развоју, који су то интерни системи и корисници екстерних услуга у односу на које треба обавити повезивање, али без давања одговора који фајлови се размењују иако би требало прецизно дефинисати све потребне интеграције и њихов тип, као и сваки тип интерфејса како би понуђачи могли у припреми понуде да процене обим ангажовања, потребне рокове и финансијски аспект,

* да је наручилац дозволио да потенцијални понуђачи самостално дефинишу лиценце не наводећи експлицитно за коју количину рачуна су исте потребне, тј. у конкурсној документацији се помиње број 720.000, али се нигде експлицитно не наводи да морају да се испоруче лиценце које ће омогућити издавање овог броја рачуна, са образложењем (које је дато кроз појашњења конкурсне документације), да је "кроз процес прикупљања информативних понуда и истраживања постојећих решења на тржишту дошао до информација о постојању различитих начина лиценцирања код различитих понуђача решења, због чега, а како би се свим понуђачима пружила једнака прилика за учествовање у јавној набавци, није могуће предвидети јединице мере и количине, како за лиценце, тако и за пратеће услуге",

* да су тек кроз појашњења конкурсне документације, као одговор на претходно постављено питање да ли се траже лиценце "cloud" или "on premise", понуђачи добили информацију о томе која врста лиценци мора бити испоручена тако што је наручилац одговорио да је тражена врста лиценци "on premise", што значи да понуђачи не би имали податак о траженој врсти лиценци да такво питање није било постављено наручиоцу, а реч је о податку који је значајан са становишта формирања цене за наведене врсте лиценци,

* да у техничкој спецификацији нису дефинисани захтеви примопредаје, појам и тип инцидента, пуштање система у рад и слично, уз напомену да су неки елементи у вези са наведеним дефинисани кроз одредбе модела уговора, али на начин који је збуњујућ због што није јасно дефинисано шта је тестни период и како он изгледа, тј. да ли је реч о продукционом раду у живом раду у паралели са старим системом или је реч о тестном периоду који подразумева искључивање старог система уз почетак рада новог система који се коначно прихвата после седам узастопних дана без инцидента.

У вези са наведеним, подносилац захтева је указао да од стране наручиоца није дефинисано шта подразумева под "инцидентом", односно није дефинисан тип инцидента што значи да такав статус може да траје неограничено, при чињеници да инцидент може да буде грешка радника, грешка са инфраструктуром и др.

Такође, подносилац захтева је указао да од стране наручиоца није дефинисано шта значи "пуштање у рад" због чега се потенцијални понуђачи доводе у ситуацију да не могу реално да сагледају планирано време тестног периода, потребне ресурсе, те да је збуњујућа одредба модела уговора према којој уколико систем ради седам дана без проблема, наручилац прихвата систем као купац, од ког тренутка почиње да тече гарантни рок, а да се није десио обрачун и издавање рачуна.

Подносилац захтева је указао и на одредбу члана 12. модела уговора према којој ће изабрани понуђач бити обавезан да у гарантном року обезбеди подршку без обзира на узрок проблема у раду система што је предмет редовног одржавања које није стандардна обавеза понуђача, те се стога иста посебно уговора и понуђачу доноси додатне трошкове;

да је у конкурсној документацији предвиђено да понуђачи искажу рок

плаћања, на који се односи и члан 3. модела уговора, те да је у вези са тим, током трајања поступка јавне набавке, конкурсна документација више пута била мењана што је био разлог да потенцијални понуђачи траже бројна појашњења од наручиоца (чија хронологија је представљена у оквиру поднетог захтева за заштиту права) са крајњим исходом да се на основу садржине конкурсне документације и појашњења датих од стране наручиоца не може утврдити који су захтеви у погледу наведеног рока, начина и динамике плаћања, те да ли ће се плаћање вршити по контролним тачкама или фазама или ће се вршити само на основу фактуре коју испоставља понуђач по сопственој динамици или ће се плаћање вршити у складу са обрасцима 1, 2 и 3 из конкурсне документације или ће плаћање зависити од сачињавања записника о примопредаји, чиме је онемогућена припрема понуда;

- да конкурсна документација нема јасну садржину ни када је реч о року испоруке (уз напомену да је и у том делу више пута мењана, при чему је хронологија измена конкурсне документације у овом делу представљена у оквиру поднетог захтева за заштиту права), у вези са чим је подносилац захтева указао да нека врста парцијалних рокова испоруке постоји у обрасцима 1, 2 и 3, али да према члану 5. модела уговора постоји само један рок и то је рок за комплетно извршење посла од максимално 36 месеци, те није јасно шта наручилац очекује да понуђач понуди.

У вези са тим, подносилац захтева је указао да је с обзиром на наведену садржину конкурсне документације, могуће да један понуђач определи да рок за комплетно извршење посла износи 6 месеци и да ће таква понуда бити одговарајућа, као што ће бити одговарајућа и понуда понуђача који је определио да рок за комплетно извршење посла износи 36 месеци (при чему и сви парцијални рокови из образаца 1, 2 и 3 могу такође износити толико), али да је све наведено у супротности са чланом 3. став 2. модела уговора којим је одређено да су средства планирана на основу трогодишњег плана испоруке добара и услуга, тако да укупна вредност не може прећи 250.000.000,00 РСД без ПДВ годишње.

Имајући у виду да из наведеног произилази да поред укупне процењене вредности постоји и годишња процена, подносилац захтева је указао да се поставља питање како ће онда бити плаћен понуђач који понуди рок извршења комплетног посла од 6 месеци, те је у том случају потребно извршити исплату свих 750.000.000,00 динара у првој години, односно питање како ће бити плаћен понуђач који у прве две године изврши део уговора у вредности од по 125.000.000,00 динара годишње, а онда у трећој години изврши преостали део уговора у вредности од 500.000.000,00 динара.

Подносилац захтева је указао да су рок извршења комплетног посла, парцијални рокови, начин плаћања и годишње ограничење буџета које произилази из модела уговора, уско повезани и не могу бити испоштовани од стране понуђача без њихове међусобне усклађености, а која не постоји у конкурсној документацији, као и да се, имајући у виду да је наручилац одлучио да предметну јавну набвку спроведе на трогодишњем нивоу, а не фазно по годинама, не може очекивати да ће сви понуђачи понудити рок за комплетно извршење посла од 36 месеци, нити се може очекивати да ће сви понуђачи своје испоруке и извршење прилагодити трогодишњој процењеној вредности и годишњем ограничењу буџета.

Према изнетој аргументацији подносиоца захтева, све наведено онемогућава припрему прихватљивих понуда и постизање било какве конкуренције;

- да је у оквиру конкурсне документације, као критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета наручилац одредио да исти испуњава понуђач који поседује одређени ниво референци (при чему је подносилац захтева указао да је и у том делу конкурсна документација више пута била мењана током трајања уз представљање хронологије измена конкурсне документације), и то тако што је

одређено да је потребно да понуђач има:

1. најмање један реализован пројекат имплементације софтверског решења које подразумева услуге имплементације у јавном сектору у вредности не мањој од 150.000.000,00 динара без ПДВ-а у претходних (словима: пет) година пре истека рока за подношење понуде.

2. најмање један реализован пројекат имплементације, унапређења и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања са најмање два милиона активних потрошача (корисника услуга) у периоду од претходних 5 (словима: пет) година пре истека рока за подношење понуда, чија укупна вредност не може бити мања од 145.000.000,00 динара без ПДВ.

У вези са тим, подносилац захтева је указао да на основу садржине конкурсне документације у наведеном делу, укључујући и појашњења дата од стране наручиоца, није јасно шта се подразумева под појмом "информациони систем" који је предмет референце, зашто је неопходно да је имплементација истог извршена у јавном сектору, као ни шта наручилац подразумева под појмом "јавни сектор", посебно имајући у виду да је кроз појашњења конкурсне документације навео да представља "предузеће из јавног сектора, што са собом доноси специфичности у пословним процесима и пословној пракси, те да је услед тога битно да пројекат буде реализован у компанији која има сличне карактеристике, те да је јасно шта се подразумева под јавним сектором".

Такође, подносилац захтева је указао да критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце није усклађен са предметом јавне набавке зато што се исти односи на реализацију пројекта који се односи на целокупни систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима, а не само на систем наплате потраживања што је само један сегмент, као и зато што је тражено да се референца односи на систем са најмање два милиона активних потрошача, уместо на неки реалнији број од нпр. 1.000.000 или 1.200.000 активних потрошача (корисника услуга);

- да је у оквиру конкурсне документације, као критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета наручилац одредио да исти испуњава понуђач који поседује одређени ниво кадровског капацитета (при чему је подносилац захтева указао да је и у том делу конкурсна документација више пута била мењана током трајања уз представљање хронологије измена конкурсне документације, уз напомену да је мењан број извршилаца и њихова структура, као и ниво захтеваних знања и стручности), и то тако што је одређено да је потребно да понуђач има:

1. запослена или радно ангажована лица која ће бити ангажована на реализацији дате набавке, по основу другог облика ангажовања ван радног односа, предвиђеног члановима 197-202. Закона о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014) и то:

1.1 најмање 1 (словима: један) сертификовани пројект менаџер, РМР сертификат или одговарајући, издат од стране водећих међународних асоцијација за вођење пројеката (PMI или Prince2 или IPMA или одговарајући)

1.2 најмање 1 сертификовани руководиоца пројекта (project manager) сертификован од стране произвођача софтвера за управљање пројектима имплементације из портфолија произвођача чији информациони систем се нуди.

1.3 најмање 1 сертификовани руководиоца пројекта (project manager) сертификован од стране произвођача софтвера за методологију управљања пројектима имплементације из портфолија произвођача чији информациони систем се нуди.

1.4 најмање 40 запослених или на други начин радно ангажованих лица (консултаната), од којих минимум:

- * 5 сертифицираних консултаната за финансијско пословање – књиговодство
- * 3 сертифицирана консултаната за управљачко рачуноводство
- * 1 сертифициван консултант за управљање базом података (BW)
- * 1 сертифициван консултант за извештајни систем (BI)
- * 2 сертифицирана консултаната за развој програмских дорада у оквиру решења
- * 3 сертифицирана консултаната за техничку инсталацију и администрацију система;
- * 2 консултаната за финансијско пословање са минимум 10 година радног искуства.

Све наведено уз напомену да један консултант може имати један или више сертификата којима може испунити наведене услове који се односе на кадровски капацитет, те сви предложени консултанти морају течно да говоре и пишу српски језик.

У вези са тим, подносилац захтева је указао да на основу садржине конкурсне документације у наведеном делу, укључујући и појашњења дата од стране наручиоца, није јасно које послове би требало да обављају тражени консултанти у смислу извршења јавне набавке, који је минимални прихватљиви ниво стручне спреме консултаната, да ли консултант за финансијско пословање-књиговодство треба да је сертифициван за финансијско пословање-књиговодство (како то произилази из конкурсне документације) или од стране произвођача понуђеног решења (како је наручилац одговорио кроз појашњења конкурсне документације), да ли консултант за управљачко рачуноводство треба да је сертифициван за управљачко рачуноводство (како то произилази из конкурсне документације) или од стране произвођача понуђеног решења (како је наручилац одговорио кроз појашњења конкурсне документације), да ли кадровски капацитет неопходан за извршење предметне јавне набавке обухвата 17 или 40 извршилаца (у ком случају су 23 извршиоца у некој врсти необјашњиве "резерве").

Подносилац захтева је указао да је уобичајено да за овај тип послова кадровски капацитет чине консултанти који поседују сертификат издат од стране произвођача решења које се нуди као и искуство у имплементацији понуђеног решења које се у конкретном случају не тражи;

- да одабрана врста поступка не одговара конкретној јавној набавци, посебно ако се има у виду начин на који је дефинисана техничка спецификација, садржина обрасца структуре цене и модела уговора, те подносилац захтева сматра да је с обзиром на идентификоване недостатке конкурсне документације наручилац у конкретном случају требало да спроведе поступак јавне набавке као конкурентни дијалог.

Из наведених разлога, подносилац захтева "Flaner" d.o.o. из Београда је предложио да се предметни захтев за заштиту права усвоји, те је поставио и захтев да му, као трошкове поступка заштите права, наручилац надокнади износ од 120.000,00 динара на име таксе уплаћене поводом поднетог захтева за заштиту права.

Кроз аргументацију изнету у оквиру наведеног захтева за заштиту права, подносилац захтева "Optima" d.o.o. из Мостара указао је следеће:

- да у конкурсној документацији није дефинисан број корисника система који је предмет јавне набавке због чега је за понуђаче немогуће да на једнак начин одреде потребне врсте и количине лиценци које би требало да буду испоручене уз софтверско решење које је предмет јавне набавке, као што није одређено ни време трајања произвођачке подршке за испоручене лиценце које, према конкурсној документацији, почиње да тече од дана испоруке истих.

У вези са тим, подносилац захтева "Optima" d.o.o. је указао да је кроз појашњења конкурсне документације наручилац једино одговорио да је оквирна процена да ће бити највише 10 корисника, али да није определио време трајања произвођачке

подршке за испоручене лиценце, што представља податак који је потребан за припрему прихватљивих и упоредивих понуда;

- да у конкурсној документацији није дефинисан рок за испоруку лиценци и рок за одржавање лиценци у некој јединици временског трајања (дани, недеље, месеци, године), при чему су подаци о наведеним роковима неопходни за припрему понуде;

- да је у различитим деловима конкурсне документације, на различит начин одређен предмет јавне набавке, с тим што је одређена појашњења у том смислу наручилац дао кроз појашњења конкурсне документације која је, међутим, у тим деловима остала неизмењена, што у крајњем исходу онемогућава припрему прихватљивих и упоредивих понуда.

На крају, подносилац захтева је указао да је конкурсна документација пет пута мењана, те да је у вези са њеном садржином било постављено укупно 193 питања од стране потенцијално заинтересованих понуђача, што у пракси јавних набавки представља непримерено велики број питања којима се траже појашњења конкурсне документације на која је наручилац често давао нејасне одговоре, те да наведено значи да је иста недовољно јасно формулисана, те да понуђачи имају огромне недоумице приликом тумачења исте, а што је од утицаја на припрему прихватљивих и упоредивих понуда.

Из наведених разлога, подносилац захтева "Optima" d.o.o. из Мостара је предложио да се предметни захтев за заштиту права усвоји, те је поставио и захтев да му, као трошкове поступка заштите права, наручилац надокнади износ од 1.020,70 евра који се односи на уплату таксе поводом поднетог захтева за заштиту права.

У складу са чланом 220. став 1. тачка 2) ЗЈН, наручилац је одговоре поводом захтева за заштиту права подносилаца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда и "Optima" d.o.o. из Мостара доставио Републичкој комисији електронским путем преко Портала јавних набавки дана 20.09.2021. године, а подносиоцима захтева је проследио примерке истих.

Дана 22.09.2021. године Републичкој комисији је од стране наручиоца достављена документација о предметном поступку јавне набавке, која је по позиву поступајућег органа бр. 4-00-678/2021 од 27.09.2021. године допуњена дана 04.10.2021. године.

Кроз аргументацију изложену у оквиру одговора датог поводом захтева за заштиту права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда, наручилац је изнео разлоге због којих сматра да је исти неоснован, те је навео следеће:

- да је кроз појашњења конкурсне документације јасно одговорио (а пре тога и у документацији дефинисао) да се доставља потврда произвођача софтвера о локализацији софтвера (кориснички интерфејс на српском језику) за српско тржиште, а да понуђач попуњава табелу из одељка "Техничка спецификација", документа "Опис предмета јавне набавке", тако што уписује ДА/НЕ у дату колону, што на крају све потврђује својим потписом и печатом), што значи да се на Порталу јавних набавки ради upload оба документа - потврде произвођача софтвера, као и попуњених табела техничке спецификације;

- да сматра да су ставови подносиоца захтева на околност да је конкурсна документација сачињена тако да онемогућава припрему и подношење прихватљивих понуда злонамерни, необразложени и недоказани, те да грубо нарушавају интегритет подносиоца захтева, те да конкурсна документација апсолутно омогућава припрему понуде и учешће свим заинтересованим понуђачима, односно да је јасно дефинисано да најнижа понуђена цена представља критеријум за доделу уговора, као што су јасно дефинисани и критеријуми за избор и захтевани докази;

- да је Студија изводљивости која се односи на предметни поступак јавне набавке (документ "Анализа информационог система"), која му је предата од стране понуђача, изабраног у претходно спроведеном поступку јавне набавке, коришћена у сврхе интерне припреме јавне набавке и да је израђена како би помогла наручиоцу да сагледа комплексну ситуацију која је предмет ове јавне набавке, те да су на бази споменуте студије анализирани постојећи информациони системи које наручилац поседује, као и очекивања и потребе од решења које се прибавља овом јавном набавком, у ком смислу су разматрана различита софтверска решења доступна на тржишту, након чега се наручилац одлучио за покретање отвореног поступка.

У вези са тим, наручилац је навео да је поменута студија показала да различити произвођачи софтвера користе различите методологије, имају различите моделе лиценцирања, те се из тих разлога наручилац одлучио за отворени поступак набавке јер га интересују најнижи трошкови власништва, уз испуњење свих датих критеријума.

Наручилац је навео да сматра да је за предметни поступак јавне набавке ирелевантно ко је израдио студију имајући у виду да иста није саставни део конкурсне документације, те с обзиром на ту чињеницу није повредио ниједну одредбу ЗЈН тиме што понуђачима исту није ставио на располагање;

- да је у техничкој документацији јасно наведено које би функционалности нови систем требало да поседује и да је реч о "Систему за обрачун, наплату и управљање потраживањима", који се у интерној употреби скраћено назива СОН;

- да је кроз појашњења конкурсне документације, дајући одговоре на постављена питања, као и кроз конкурсну документацију јасно и недвосмислено одговорио на питања у вези са CRM софтвером који се користи, те да ће сама размена података бити техничке природе, али да то не утиче на повећање обима имплементације.

У вези са тим, наручилац је навео да не стоје наводи подносиоца захтева да није дат одговор на околност који се фајлови размењују, односно да је наручилац био обавезан да прецизно дефинише које су све интеграције потребне и тип интеграције, како би потенцијални понуђачи могли да процене обим ангажовања, потребне рокове и самим тим финансијски аспект припреме понуде.

Према аргументацији изложеној у оквиру одговора датог поводом предметног захтева за заштиту права, наручилац сматра да је јасно навео, а затим и упутио подносиоца захтева на све постојеће системе са којима је потребно да се изврши интеграција и то како са интерним системима, тако и са екстерним корисницима услуга, уз напомену да је дао све информације које у овом тренутку поседује, тако да сматра да је понуђачима са експертизом и искуством на сличним пројектима, овај ниво детаља више него довољан за сачињавање понуде;

- да је тачно да конкурсна документација дозвољава потенцијалним понуђачима да самостално дефинишу лиценце, зависно од софтверских решења која нуде, чиме су уважени различити модели лиценцирања, те да наручилац није желео да било који понуђач буде дискриминисан у поступку јавне набавке због модела лиценцирања решења које нуди.

У вези са тим, наручилац је навео да је у конкурсној документацији наведен број од 720.000 потрошача за које се тренутно обрачунавају услуге, док је у одговорима на питања која су пристизала, такође, јасно наведено да се ради о броју који ће се сасвим сигурно повећавати у наредном периоду, а да је циљ наручиоца да прибави решење за дужи временски период, од 20-30 година.

- да је нетачно да од стране наручиоца није дефинисано шта значи пуштање система у рад" и да су потенцијални понуђачи због тога доведени у ситуацију да не

могу реално да сагледају планирано време тестног периода, потребне ресурсе, односно да постоји могућност "бесконачног" тестног периода и подршке систему.

Наручилац је указао да је наведено уређено чланом 5. модела уговора, као и да је у члану 7. модела уговора, дефинисано да тестни период обухвата продукциони рад ИС Обједињене наплате у периоду од 7 узастопних радних дана без инцидената;

- да су наводи подносиоца захтева да наручилац нигде не дефинише шта подразумева под инцидентом, односно тип инцидента тако да такав статус може да траје неограничено, потпуно неосновани и беспредметни.

Наручилац је навео да ће инциденти бити покривени Уговором о подршци раду имплементираних система, који ће бити предмет нове јавне набавке након завршетка имплементације решења, те да стога инциденти нису део постојеће конкурсне документације;

- да је период интеграционог тестирања саставни део пројекта имплементације и представља последњу фазу пре пуштања система у продукциони рад, те да је у конкурсној документацији наведено како изгледа период коначне примопредаје и потврде исправности рада система;

- да очекује да се у гарантном року отклоне све грешке настале имплементацијом функционалности које су предмет уговора, а не односе се на функционалности које нису део уговора;

- да је детаљно одговорио на сва питања понуђача, као и да је изменио конкурсну документацију како би иста била што прецизнија и како би приликом припреме понуде понуђачи били у могућности да сагледају све аспекте посла, уз напомену да у сваком пројекту имплементације софтверског решења није могуће предвидети до најситнијих детаља (на којима подносилац захтева инсистира) како ће пројекат изгледати, нити је могуће у моменту расписивања јавне набавке предвидети и знати да ли ће одређено стандардно софтверско решење бити задовољавајуће или ће бити потребно минимално прилагођавање решења (или дорада стандардног решења).

Наручилац је указао да је наведено карактеристично за све поступке имплементације софтверских решења, без обзира на врсту предузећа у којима се решење имплементира, те да сматра да ће понуђачи, на основу своје експертизе и досадашњег искуства на сличним пројектима, бити способни да предвиде потенцијалне ризике који неће утицати на значајна одступања од предвиђеног буџета за јавну набавку;

- да нису основани наводи подносиоца захтева који се односе на начин плаћања зато што су одредбе конкурсне документације, које се односе на начин плаћања јасно дефинисане у свим аспектима.

- да сматра да је немогуће извршити комплетно извршење предмета јавне набавке у периоду од 6 месеци, како то претпоставља подносилац захтева, те да је због тога конципиран члан 5. модела уговора на начин да се уписује рок након прихватања понуде, те да ће у оквиру понуде сваки понуђач одредити рок за извршење појединачних фаза, на основу којих ће бити извршено фактурисање, као и да је у случају пробијања рокова превиђена могућност активирања банкарске гаранције за испуњење уговорних обавеза;

- да сматра да је критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце у логичкој вези са предметом набавке, да је сразмеран предмету јавне набавке, као и да исти одговара природи и сложености ове јавне набавке;

- да су све измене конкурсне документације вршене у складу са ЗЈН, а у циљу појашњења и побољшања конкурсне документације, односно да је конкурсна документација мењана са циљем да се унапреди и омогући што већем броју понуђача

да узме учешће у поступку, те да одредбе ЗЈН не ограничавају наручиоца у изменама конкурсне документације тако да околност да ли ће конкурсна документација бити мењана једном, два пута или десет пута не може да утиче на законитост поступка јавне набавке, нити исто на било који начин доказује да је наручилац поступио супротно закону.

Наручилац је указао да је критеријум за квалитативни избор привредног субјекта у смислу техничког и стручног капацитета – списак испоручених добара одређен тако да се обезбеђује да се на прави начин докаже способност изабраног понуђача да изврши услуге имплементације решења траженог овом јавном набавком, те да је у више наврата детаљно појаснио из којих разлога тражи референцу у јавном сектору, односно да је иста тражена због специфичне пословне праксе која је карактеристична у овом типу предузећа.

Поред наведеног, наручилац је указао да је предметну јавну набавку дефинисао у складу са својим потребама које подразумевају да набавком новог продукционог система обезбеди неометан обрачун, наплату и праћење истог и то у дужем временском периоду на који неће утицати повећање броја становника у наредних 20-30 година, без обзира на то којом брзином и до ког обима ће се исто догодити, као и да нема обавезу да критеријуме усклађује према мишљењу и жељама било ког понуђача;

- да сматра да је критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на кадровски капацитет у логичкој вези са предметом набавке, да је сразмеран предмету јавне набавке, као и да исти одговара природи и сложености ове јавне набавке.

Наручилац је навео да је нетачно да је нејасно које послове би требало да обављају консултанци у смислу извршења предмета јавне набавке, која је минимална стручна спрема итд.

У вези са тим, наручилац је навео да је истраживањем тржишта дошао до закључка да у земљи и окружењу постоје озбиљне консултантске куће са захтеваним бројем и саставом стручног кадра које могу да одговоре на захтеве јавне набавке и успешно изведу пројекте оваквог типа, као и да је захтеван кадровски капацитет од 40 консултаната зато што наручилац има намеру да кроз процес јавне набавке одабере понуђача (или групу понуђача) који има довољан капацитет да изведе обимне и захтевне пројекте, као и да кроз трогодишње трајање имплементације буде у прилици да одговори изазовима пројекта, без обзира на потенцијалне кадровске флукуације, поремећаје изазване другим пројектима које ради, или промене које на било који начин могу угрозити извршење пројекта који се овом јавном набавком захтева.

Такође, наручилац је навео да је у више наврата појаснио да степен стручне спреме није битан, као ни образовни профил, већ специфична знања која се доказују сертификацијом од стране произвођача понуђеног решења;

- да сматра да одабрана врста поступка апсолутно одговара конкретной јавној набавци, те да техничка спецификација садржи све функционалности тако да потребе наручиоца могу да се задовоље без прилагођавања, односно да може са довољном прецизношћу да утврди техничке спецификације предмета набавке, тако да нема места примени члана 55. ЗЈН, односно конкурентног поступка са преговарањем, уз напомену да је његово законско право као наручиоца да предметни поступак спроведе као отворени поступак јавне набавке.

Кроз аргументацију изложу у оквиру одговора датог поводом захтева за заштиту права подносиоца захтева "Optima" d.o.o. из Мостара, наручилац је изнео разлоге због којих сматра да је исти неоснован, те је навео следеће:

- да је конкурсном документацијом дозвољено да понуђачи самостално дефинишу лиценце, зависно од софтверских решења која нуде, у жељи да се уваже

различити модели лиценцирања и како би се избегло да било који понуђач буде дискриминисан у поступку јавне набавке због модела лиценцирања решења које нуди, односно конкурсном документацијом уопште није дефинисано време трајања произвођачке подршке за испоручене лиценце, с обзиром да је понуђачима остављено да сами дефинишу лиценце.

С обзиром на наведено, наручилац је изнео да сматра да је конкурсна документација припремљена у складу са ЗЈН, те да на основу исте понуђачи могу да припреме понуду, тако да није дошло до повреде члан 93. став 1. ЗЈН;

- да је конкурсном документацијом омогућена фазна испорука лиценци, а у "Обрасцу структуре понуђене цене" је остављено понуђачима да сами дефинишу динамику и рокове, како за испоруку лиценци, тако и за одржавање лиценци, односно да конкурсном документацијом уопште није дефинисан рок за испоруку лиценци и рок за одржавање лиценци, већ је понуђачима остављено да у складу са решењем које нуде предвиде динамику испоруке лиценци и рок за одржавање.

С обзиром на наведено, наручилац је изнео да сматра да је конкурсна документација припремљена у складу са ЗЈН, те да на основу исте понуђачи могу да припреме понуду, тако да није дошло до повреде члана 93. став 1. ЗЈН;

- да је у техничкој документацији јасно наведено које би функционалности нови систем требало да поседује и да је реч о "Систему за обрачун, наплату и управљање потраживањима", који се у интерној употреби скраћено назива СОН;

- да су све измене конкурсне документације вршене у складу са ЗЈН, а у циљу појашњења и побољшања конкурсне документације, односно да је конкурсна документација мењана са циљем да се унапреди и омогући што већем броју понуђача да узме учешће у поступку, те да одредбе ЗЈН не ограничавају наручиоца у изменама конкурсне документације тако да то да ли ће конкурсна документација бити мењана једном, два пута или десет пута не може да утиче на законитост поступка јавне набавке.

Републичка комисија констатује да је подносилац захтева "Flaner" d.o.o. из Београда, дана 22.09.2021. године, електронским путем преко Портала јавних набавки, доставио мишљење у вези са одговором наручиоца датим поводом предметног захтева за заштиту права.

Из садржине наведеног поднеска произилази да је подносилац захтева у свему остао при аргументацији изнетој у оквиру поднетог захтева за заштиту права.

Републичка комисија констатује да подносилац захтева "Optima" d.o.o. из Мостара није поступајућем органу доставио мишљење у вези са одговором наручиоца датим поводом поднетог захтева за заштиту права.

Републичка комисија је у конкретном случају утврдила да су испуњене процесне претпоставке за поступање по предметним захтевима за заштиту права имајући у виду да су поднети у року, од стране лица која имају активну легитимацију, да имају садржину која је у складу са чланом 217. став 1. ЗЈН, као и да је уз исте достављен доказ о уплати таксе из члана 225. ЗЈН.

На седници одржаној дана 15.10.2021. године, а на основу члана 40. Пословника о раду Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки број 021-02-11/2020-01, веће Републичке комисије које је одлучивало о предметним захтевима за заштиту права донело је закључак да се предмет заштите права по захтеву за заштиту права подносиоца захтева "Optima" d.o.o. из Мостара, заведен под бројем 4-00-679/2021 споји са предметом по захтеву за заштиту права који је поднет од стране подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда, заведеним под бројем 4-00-678/2021, тако да исти предмети имају заједнички број 4-00-678/2021, под којим је и донето ово

решење, све ради истовременог разматрања и одлучивања, имајући у виду да се наведени захтеви за заштиту права односе на исти поступак јавне набавке.

Након детаљног разматрања комплетне достављене документације о предметном поступку јавне набавке (укључујући и податке који су у вези са истим објављени и доступни на Порталу јавних набавки), те садржине свих навода изнетих како у поднетим захтевима, тако и у одговорима који је поводом њих дат од стране наручиоца, а имајући у виду и мишљење подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда у вези са одговором наручиоца датим поводом захтева за заштиту права који је исти поднео, Републичка комисија је о основаности предметног захтева за заштиту права, одлучила као у диспозитиву решења из следећих разлога:

Чланом 93. ЗЈН прописано је да конкурсна документација мора да буде сачињена на начин да омогући припрему и подношење понуде, односно пријаве (став 1.), као и да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив (став 2.)

Чланом 98. став 1. ЗЈН прописано је да се техничким спецификацијама, које се наводе у конкурсној документацији, утврђују тражене карактеристике радова, добара или услуга које се набављају и све друге околности које су од значаја за извршење уговора, а тиме и за припрему понуде (место и рокови извршења, посебни захтеви у погледу начина извршења предмета набавке и сл.).

Чланом 98. став 3. ЗЈН прописано је да техничке спецификације у случају уговора о јавној набавци добара или услуга подразумевају одређивање тражених карактеристика добара или услуга као што су ниво утицаја на животну средину и климатске промене, решења за све захтеве (укључујући доступност за особе са инвалидитетом) и оцењивање усаглашености, перформансе, употреба производа, безбедност или димензије, захтеви за производ у погледу назива под којим се производ продаје, терминологија, симболи, испитивање и методе испитивања, паковање, означавање и обележавање, упутства за кориснике, производни процеси и методи у свакој фази животног циклуса добра или услуге и поступци оцењивања усаглашености.

Чланом 99. став 1. ЗЈН прописано је да се, поред осталог, техничке спецификације у конкурсној документацији могу одредити у виду карактеристика или функционалних захтева, који могу да укључују и еколошке карактеристике, под условом да су параметри довољно прецизни да понуђачи могу да одреде предмет уговора, а наручиоци да доделе уговор.

Имајући у виду цитиране одредбе ЗЈН, Републичка комисија констатује да према одредбама члана 93. став 2. техничке спецификације представљају обавезни елемент конкурсне документације кроз који се конкретизује предмет јавне набавке, те да је приликом одређивања техничких спецификација наручилац дужан да поступа на начин који је дефинисан одредбама члана 98. ЗЈН у вези са чланом 99. ЗЈН.

Према одредбама члана 98. ст. 1. и 3. у вези са чланом 99. став 1. ЗЈН, када је реч о јавној набавци добара и услуга, дефинисање техничких спецификација не подразумева само потребу да понуђачима од стране наручиоца буду представљени функционални захтеви у вези са предметом јавне набавке, већ у зависности од предмета јавне набавке, одређивање техничких спецификација може подразумевати и потребу да од стране наручиоца буду прецизирани и други елементи који су од значаја за извршење уговора који су понуђачима неопходни да на основу њих могу да

сагледају обим и сложеност јавне набавке, а на основу јасно, недвосмислено и на једнак начин за све учеснике презентованих података, што представља један од пресудних фактора који најпре утичу на одлуку да се уопште узме учешће у неком поступку јавне набавке, а потом и на формирање понуде, те у крајњем исходу цене која ће бити понуђена.

Из наведеног произилази да наручилац има обавезу да кроз техничке спецификације представљене у конкурсној документацији у складу са законским обавезама, јасно и прецизно определи све карактеристике предмета јавне набавке које сматра одлучујућим ради прибављања добра које одговара његовим потребама, а што подједнако подразумева како исказивање оних карактеристика, обележја и особина које су нужне или пожељне у том циљу, тако и исказивање свих евентуалних органичења или специфичности које понуђачи морају имати у виду приликом припреме својих понуда уколико то условљава природа јавне набавке или одређени јединствени разлози који су евентуално последица делатности наручиоца.

Републичка комисија констатује да су техничке спецификације од непосредног утицаја на формирање цене понуде, те по својој природи и сврси дефинишу и обим уговора о јавној набавци што даље значи да су основ за реализацију истог имајући у виду да је чланом 154. ЗЈН прописано да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, да наручилац не може да врши битне измене уговора о јавној набавци, те да се измена уговора, поред осталог, сматра битном у случају када за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен.

Даље, Републичка комисија указује да се кроз одређивање техничких спецификација предмета јавне набавке у конкурсној документацији узрочно-последично обезбеђује да у фази стручне оцене буду разматране међусобно упоредиве понуде што представља један од најзначајнијих предуслова за доношење правилне и законите одлуке којом се поступак јавне набавке окончава, као што се успоставља и законски основ за вршење стручне оцене у делу који се односи на разматрање да ли постоји основ да понуде које су достављене ради учешћа у одређеном поступку јавне набавке буду одбијене као неодговарајуће у смислу члана 144. став 1. тачка 3) ЗЈН, односно за разматрање питања да ли је реч о понудама које испуњавају захтеве и услове у вези са предметом јавне набавке и техничким спецификацијама.

У вези са тим, Републичка комисија констатује да према одредби члана 93. став 1. у вези са одредбом члана 144. став 1. тачка 3) ЗЈН, оцена прихватљивости понуда мора и може бити вршена искључиво на основу стварне садржине конкурсне документације са којом су потенцијални понуђачи били упознати од момента њеног преузимања, а не на основу онога што представља жеље или потребе наручиоца, које међутим, нису опредељене у оквиру конкурсне документације.

У конкретном случају, полазећи од аргументације изнете у оквиру разматраних захтева за заштиту права, Републичка комисија је на основу увида у документацију о предметном поступку јавне набавке, утврдила да је у оквиру одлуке о спровођењу поступка јавне набавке бр. 5682/1 од 26.05.2021. године, наручилац определио да предмет јавне набавке представља набавка новог продукционог система, што представља и начин на који је исти означаван кроз појашњења конкурсне документације дата од стране наручиоца током трајања поступка јавне набавке који је претходио подношењу предметних захтева за заштиту права.

Међутим, Републичка комисија констатује да је на основу увида у конкурсну документацију као неспорно утврдила следеће:

- да је у оквиру дела конкурсне документације "Упутство понуђачима како да сачине понуду", испод наслова "Опис предмета/партије" наведено да предмет јавне набавке представља набавка новог продукционог система, док је испод наслова "Опис набавке" наведено да се набавка односи на припрему дизајна и имплементацију новог система обједињене наплате за замену постојећег Unisys СОН система,

- да је у оквиру дела конкурсне документације "Критеријуми за доделу уговора и остали захтеви набавке", предмет јавне набавке означен као набавка новог продукционог система,

- да је у оквиру дела конкурсне документације "Врста, техничке карактеристике, количина и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења или испоруке, евентуалне додатне услуге и сл." (који је на Порталу јавних набавки насловљен као "Опис предмета јавне набавке"), исти одређен као увођење новог система за обрачун, наплату и управљање потраживањима као интегралног додатка постојећем ЕРП решењу у компанији, без указивања да ће у даљем тексту техничке спецификације наручилац за исти користити термине "СОН", односно "систем за обједињену наплату",

- да из садржине члана 1. модела уговора, који представља саставни део конкурсне документације, произилази да предмет јавне набавке представља набавка новог продукционог система и то лиценци, произвођачког одржавања лиценци и консултантских услуга имплементације софтверског решења.

Иако се с обзиром на аргуменацију изнету у оквиру одговора датог поводом предметних захтева за заштиту права може закључити да наручилац сматра да је предмет јавне набавке у конкретном случају јасно одређен и потврђен кроз појашњења конкурсне документације, Републичка комисија констатује да утврђено чињенично стање, према којем у конкурсној документацији постоје четири различита одређења предмета јавне набавке, упућује на јасан закључак да наведено не одговара фактичком стању, при чему је Републичка комисија посебно имала у виду начин на који је исти одређен у оквиру модела уговора.

Наиме, Републичка комисија констатује да је у моделу уговора о јавној набавци, који је саставни део конкурсне документације, а на основу којег би требало да се врши реализација уговорних обавеза, набавка новог продукционог система прецизирана као набавка лиценци, произвођачког одржавања лиценци и консултантских услуга имплементације софтверског решења, иако наведено по својој природи нужно представља елементе који представљају интегрални део набавке и испоруке одређеног софтверског решења, а не елементе који постоје независно од основног предмета јавне набавке, при чему исти као такви уопште не представљају део техничке спецификације, нити су у оквиру техничке спецификације наведени било какви технички захтеви у вези са врстом, количином и функцијом "лиценци", нити су опредељени услови и захтеви наручиоца у вези са "произвођачким одржавањем лиценци", као ни са врстом, обимом, начином и условима пружања "консултантских услуга имплементације софтверског решења".

Републичка комисија констатује да се на основу увида у конкурсну документацију, део "Врста, техничке карактеристике, количина и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења или испоруке, евентуалне додатне услуге и сл.", може утврдити да су техничке спецификације за предметну јавну набавку одређене на следећи начин, односно да је наручилац у вези са истим навео:

- да би ново решење требало да омогући правовремено и прецизно обрачунавање свих услуга, како према крајњим корисницима, тако и према пословним системима према којима се рачуни издају, те да се од система очекује да задовољи све

потребе компаније, у циљу тачног, прецизног и правовременог обрачуна комуналних услуга за 720.000 потрошача (корисника),

- разлоге за замену постојећег система (систем је рађен 1977. године, ажурирање система (update) је урађено 2015. године, али је систем остао на DOS апликацији, са корисничким интерфејсом који је неколико генерација иза актуелних и савремених платформи у којима су данашње Windows и web базиране апликације, систем својом архитектуром, технологијама и корисничким интерфејсом не задовољава стандарде које савремено радно окружење доноси), уз представљање недостатака неких од уочених недостатака постојећег система у вези са непостојећом интеграцијом са финансијским модулом, преносом средстава и евиденција о истим, извештавање, непостојањем застарела дуговања које прелазе 12 месеци, непостојањем конекција између рекламација и обрачуна, те непостојањем могућности штампања исправке рачуна у истом месецу,

- очекивања од новог система: оптимизација и убрзање обрачуна услуга свих клијената ЈКП "Инфостан технологије", уз прецизност и тачност обрачунатих података, интеграција са постојећим модулом за финансије у ЈКП "Инфостан технологије", као и осталим решењима, у циљу формирања интегрисаног информационог система у који се подаци уносе једном, без дуплирања и додатних мануелних контрола, омогућавање потпуне аутоматизације процеса, без додатних активности запослених, уз поштовање свих процедура и норми, омогућавање тачног и правовременог извештавања из система који у сваком моменту пружа јасну слику о стању и унетим подацима, олакшавање запосленима оперативног рада кроз модерно и савремено корисничко окружење које задовољава актуелне стандарде (без навођења истих),

- неке од циљева увођења новог система (уз напомену да увођење истог има за циљ да реши све недостатке постојећег решења и омогући својим запосленима несметан рад на обрачуна услуга које компанија пружа): интегрисаност система и елиминисање додатног рада запослених у виду ручног пребацивања података, унапређење и убрзавање свакодневних активности, тачан обрачун без додатног ангажовања запослених, могућност константног унапређивања и проширења услуга, прелазак на нове технологије које су у складу са актуелним трендовима у ИТ индустрији, снижавање укупних трошкова власништва над системом за обрачун и наплату потраживања,

- као технички захтев да понуђач мора да нуди СОН који је локализован за српско тржиште (кориснички интерфејс на српском језику) о чему као доказ ове функционалности понуђач као саставни део понуде доставља потврду произвођача СОН-а или званичног представништва произвођача СОН-а надлежног за територију Србије, да СОН који се нуди јесте локализован (кориснички интерфејс на српском језику) од стране произвођача СОН-а, као и да је у обавези да понуди решење које задовољава све обавезне техничке и функционалне захтеве дате у табелама које се односе на функционалну и техничку спецификацију, уз напомену да овером истих потврђује да понуђено решење садржи захтеване функционалности;

- да понуђени СОН мора да задовољи одређене техничке захтеве, с тим да ће коначни обухват имплементације, по траженим техничким захтевима бити дефинисан у фази израде концептуалног дизајна решења (израде детаљне функционалне спецификације решења) који ће након усаглашавања пројектних тимова бити обострано прихваћен, уз напомену да ће се у тој фази одредити да ли ће свака од набројаних тражених функционалности бити имплементирана коришћењем стандардне функционалности понуђеног решења, или додатним развојем, као и да ли ће захтевани процес бити активиран у СОН,

- да је понуђач дужан да испуни обрасце упитника који се односе на опис захтева СОН-а, управљање матичним подацима, управљање процесима уговарања, обрачуна, управљање наплатом потраживања, интерфејсе и размену података са интерним и екстерним системима, интерфејсе и размену података са SAP-ом и миграцију података, који су дати у наставку, те да их снабде печатом (уколико исти користи) и потписом овлашћеног лица.

Кроз укупно девет посебних табела наручилац је представио функционалне захтеве које треба да испуни софтверско решење за нови систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима, које су израђене тако да садрже посебну колону предвиђену да понуђач за сваку од наведених функционалности упише "ДА" или "НЕ", у зависности од тога да ли исту испуњава или не испуњава понуђено софтверско решење.

Реч је о табелама "Опис захтева", "Архитектура понуђеног СОН", "Управљање матичним подацима", "Управљање процесима уговарања", "Обрачун" (обухвата функционалности које се односе на следеће процесе: управљање тарифама, серијски обрачун, појединачни обрачун, сторнирање/поновни обрачун, управљање изузецима пословног процеса, штампање фактура, управљање додатним материјалом и масовном комуникацијом), "Управљање наплатом потраживања" (обухвата функционалности које се односе на следеће процесе: плаћање, повраћај уплаћених средстава, књижење ручних докумената, израчунавање камате, опомињање за дуговање купаца, поступак принудне наплате, одлагање дуговања купцима-репрограма, отпис ненаплативих потраживања, остале функционалности наплате, обрада дневног усклађивања, дистрибуција прихода), "Интерфејси и размена података са интерним и екстерним системима", "Интерфејси и размена података са САП-ом", те "Миграција података" (обухвата функционалности које се односе на следеће процесе: миграција податка, миграција података-алати).

Табеле "Управљање матичним подацима", "Управљање процесима уговарања", "Обрачун", "Управљање наплатом потраживања", "Интерфејси и размена података са интерним и екстерним системима", "Интерфејси и размена података са САП-ом", те "Миграција података" су садржане у оквиру дела техничке спецификације који је насловљен као "Обухват пројекта-функционалности које су предмет имплементације", уз напомену наручиоца да су у том делу наведене функционалности које су описане по процесима, које су обавезне у информационом систему и представљају предмет набавке.

Место предвиђено за потпис и оверу понуђача налази се испод табела "Опис захтева", "Архитектура понуђеног СОН" и на крају дела "Обухват пројекта-функционалности које су предмет имплементације".

На крају техничке спецификације, наручилац је дефинисао захтеве у вези са местом испоруке (седиште наручиоца), роком важења понуде (најмање 30 дана од дана отварања понуда), роком за комплетно извршење посла (максимално 36 месеци од дана закључења уговора) и гарантним роком (гарантни рок за исправно функционисање СОН-а не може бити краћи од 12 месеци од дана потписивања Записника о примопредаји), док је у погледу рока плаћања наведено да се исти утврђује од дана издавања фактуре, на основу документа који испоставља понуђач (уз напомену да се плаћање врши уплатом на рачун понуђача и да рок плаћања мора бити дефинисан у складу са Законима о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама – "Службени гласник РС" бр.119/2012, 68/2015, 113/2017, 91/2019).

Поред наведеног наручилац је навео да дозвољава авансно плаћање и то 125.000.000,00 динара без ПДВ, у року од 10 дана након закључивања уговора.

Када се има у виду наведена садржина техничке спецификације за предметну јавну набавку која је представљена од стране наручиоца у оквиру дела конкурсне документације "Врста, техничке карактеристике, количина и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења или испоруке, евентуалне додатне услуге и сл.", Републичка комисија констатује да се може закључити да је предмет јавне набавке софтверско решење за нови систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима у оквиру пословних процеса који произилазе из делатности наручиоца у циљу тачног, прецизног и правовременог обрачуна комуналних услуга за 720.000 потрошача (корисника), при чему су понуђачима дати одређени подаци на околност фактичког стања које се односи на систем који је тренутно у употреби, његове недостатке као и у вези са очекивањима наручиоца у погледу новог софтверског решења, уз навођење функционалних захтева кроз укупно девет табела (табеле "Опис захтева", "Архитектура понуђеног СОН", "Управљање матичним подацима", "Управљање процесима уговарања", "Обрачун" "Управљање наплатом потраживања", "Интерфејси и размена података са интерним и екстерним системима", "Интерфејси и размена података са САП-ом", те "Миграција података"), али без икаквих техничких спецификација које се односе на врсту, количину и функцију "лиценци", услове и захтеве у вези са "произвођачким одржавањем лиценци", као и података који се односе на врсту, обим, начин и услове пружања "консултантских услуга имплементације софтверског решења", што се чланом 1. модела уговора посебно специфицира као предмет уговора, а по својој природи нужно представља елементе који чине интегрални део набавке и испоруке новог софтверског решења (а не елементе који постоје независно од основног предмета јавне набавке, како је то наручилац одредио кроз модел уговора), које мора бити дизајнирано и прилагођено специфичним потребама купца као будућег корисника, оспособљено за функционисање (укључујући и обезбеђен период произвођачког одржавања уколико је исти потребан), тестирано у смислу функционалне употребљивости у реалним пословним процесима, те у односу на које је нужно извршити неопходне обуке запослених итд.

У вези са тим, Републичка комисија је поступајући у конкретном случају утврдила да је неспорно да су тек кроз појашњења конкурсне документације, као одговор на једно од питања постављених од заинтересованих привредних субјеката да ли се траже лиценце "cloud" или "on premise", понуђачи добили информацију о томе која врста лиценци мора бити испоручена, тако што је наручилац одговорио да је тражена врста лиценци "on premise", што по својој природи представља врсту техничког податка који је нужно морао бити саставни део техничке спецификације.

Исто се односи и на чињеницу да је кроз појашњења конкурсне документације наручилац навео да је обавеза понуђача да наручиоцу испоручи све продукционе лиценце пре пуштања система у продукцију, односно наведени податак је по својој природи од непосредног значаја за реализацију уговорних обавеза и као такав је нужно морао бити саставни део техничке спецификације.

С друге стране, Републичка комисија констатује да је на основу увида у конкурсну документацију утврдила следеће:

- да је образац који је одређен као "Образац 1 - Набавка лиценци", израђен тако да садржи празну табелу у оквиру које понуђачи треба да наведу назив лиценце и за исту јединицу мере, количину, цену и рок испоруке, без захтева да се искаже укупан износ цене за "набавку лиценци",

- да је образац који је одређен као "Образац 2 - Одржавање лиценци" израђен тако да садржи празну табелу у оквиру које понуђачи треба да наведу период

одржавања лиценце и за исти цену и рок испоруке, без захтева да се искаже укупан износ цене за "одржавање лиценци",

- да је образац који је одређен као "Образац 3 - Услуге имплементације" израђен тако да садржи празну табелу у оквиру које понуђачи треба да наведу услугу имплементације и за исту цену и рок испоруке, без захтева да се искаже укупан износ цене за услуге имплементације.

Републичка комисија констатује да из наведеног чињеничног стања произилази да је у оквиру конкурсне документације наручилац предвидео три обрасца (у документу који је на Порталу јавних набавки насловљен као "Образац структуре понуђене цене"), одређена као "Образац 1 - Набавка лиценци", "Образац 2 - Одржавање лиценци" и "Образац 3 - Услуге имплементације", чија садржина је израђена на начин да указује на закључак да предмет јавне набавке представља искључиво набавка лиценци, њихово одржавање и услуге имплементације као елементи који постоје независно од софтверског решења као основног предмета јавне набавке и то без икакве конкретизације шта се под тим подразумева, те да су за наведено понуђачи дужни да искажу појединачне цене, при чему није предвиђено да понуђачи искажу и укупну цену понуде, нити је дато упутство на основу чега се иста исказује иако је у члану 2. модела уговора предвиђено да се исказује како укупна уговорена цена, тако и посебно цена за "набавку лиценци", за "набавку услуга одржавања лиценци" и "набавку услуга имплементације".

Републичка комисија најпре констатује да је наведено у директној супротности са начином на који је у конкретном случају израђена техничка спецификација за предметну јавну набавку, према чијој садржини је предмет исте набавке софтверског решења за нови систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима у оквиру пословних процеса који произилазе из делатности наручиоца.

У вези са тим, Републичка комисија указује да је утврдила да је у члану 3. модела уговора одређено се "набавка лиценци", "одржавање софтверских лиценци" и "набавка услуга имплементације софтверског решења", плаћају у складу са обрасцима 1, 2 и 3, с тим да је у оквиру дела конкурсне документације "Упутство понуђачима како да сачине понуду", као и у оквиру техничке спецификације наведено да се рок плаћања утврђује од дана издавања фактуре, на основу документа који испоставља понуђач.

Републичка комисија констатује да из наведеног произилази да је предметна конкурсна документација израђена на начин који подразумева да сваки понуђач који је заинтересован за учешће у конкретној јавној набавци, по сопственом схватању (а што је потврђено и кроз појашњења конкурсне документације), треба да одреди количину потребних лиценци, период одржавања лиценци и да дефинише све што сматра да представља "услугу имплементације", те да за то одреди "цене" и "рок испоруке", а код лиценци и "количину".

Имајући у виду наведено, при неспорној чињеници да је наручилац одлучио да предметни поступак јавне набавке спроведе у отвореном поступку (што подразумева његову обавезу да унапред у конкурсној документацији одреди све релевантне техничке спецификације како у смислу техничких захтева у вези са предметом јавне набавке, тако и у вези са елементима који су у непосредној вези са реализацијом уговора, за разлику од других врста поступака јавних набавки као што су конкурентни поступак за преговарањем или конкуренти дијалог), те да из конкурсне документације произилази да предмет јавне набавке не подразумева само набавку софтверског решења за нови систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима у оквиру пословних процеса који произилазе из делатности наручиоца, већ и набавку лиценци, њихово произвођачко одржавање и услуге имплементације које подразумевају учешће консултаната као интегрални део набавке и испоруке наведеног софтверског решења,

Републичка комисија констатује да се, с обзиром на идентификоване недостатке конкурсне документације у конкретном случају, не може утврдити да иста садржи све потребне елементе који су од значаја за извршење конкретног уговора и који су, као такви, по својој природи неопходни понуђачима како би на основу њих могли да сагледају обим и сложеност јавне набавке, а на основу јасних, недвосмислених и на једнак начин за све учеснике презентованих података, те да је сачињена на начин који је у складу са одредбама члана 98. ст. 1. и 3. у вези са чланом 93. став 1. и чланом 144. став 1. тачка 3) ЗЈН.

Републичка комисија указује да се недостатак конкурсне документације у вези са садржином техничких спецификација са становишта одредби члана 98. ст. 1. и 3. у вези са чланом 93. став 1. и чланом 144. став 1. тачка 3) ЗЈН, може констатовати и када је реч о начину на који су дефинисани функционални захтеви које треба да испуни софтверско решење које је предмет јавне набавке имајући у виду да је утврђено да фактичком стању одговара документација подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда којом је указао да је тек кроз појашњења конкурсне документације наручилац понуђачима дао додатне техничке податке који се на исте односе, нпр. да је САП С/4 ХАНА 1909 финансијски модул са којим постојећи систем нема интеграцију (ЕРП систем, односно САП платформа), да су подаци о даваоцима услуга који се помињу у оквиру функционалности "пренос средстава и евиденција о истим" доступни на <https://www.infostan.rs/sr/ucenici-u-sop-u>; да ће извештаји који се помињу у оквиру функционалности "извештавање" бити предмет концептуалног дизајна и да ће наручилац инсистирати на стандардним извештајима; да остала решења која се помињу у оквиру функционалности "интеграција са постојећим модулом у ЈКП "Инфостан технологије, као и осталим решењима" представљају CRM – портал у развоју, портал за стамбене заједнице и осигурања, портал Е-Sanduће, printing centar, ESB Enterprise service bus, power BI – у развоју, DMS file server – у развоју те да постоје и спољашњи системи на које се компанија повезује – АПР, НБС, РГЗ, МУП, Пошта Србије, Секретаријат за урбанизам, извршитељи, банке, даваоци услуга (за сада преко ftp или emaila, а касније ће све ићи преко ESB); да постојећа инфраструктура (тип, механизам комуникације) која се помиње у оквиру функционалности "Понуђена архитектура мора да даје могућност да се СОН интегрише са постојећом инфраструктуром за комуникацију са даваоцима услуга коришћењем готовог модула за интеграцију" значи да је потребна интеграција са email системом и са ftp протоколом за размену података, као и да ће се у наредном периоду вршити повезивање на ESB пре свега за четири примарна даваоца, а касније и за остале, итд.

Републичка комисија је имала у виду да је поводом указивања подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда према којој у техничкој спецификацији нису дефинисани захтеви примопредаје, појам и тип инцидента, пуштање система у рад, и слично, уз напомену да су неки елементи у вези са наведеним дефинисани кроз одредбе модела уговора, али на начин који је збуњујућ зато што није јасно дефинисано шта је тестни период и како он изгледа, као и да од стране наручиоца није дефинисано шта подразумева под "инцидентом", односно није дефинисан тип инцидента што значи да такав статус може да траје неограничено, при чињеници да инцидент може да буде грешка радника, грешка са инфраструктуром и др, наручилац у оквиру одговора датог поводом наведеног захтева за заштиту права навео да је поменуто питање уређено чланом 5. модела уговора, као и да је у члану 7. модела уговора, дефинисано да тестни период обухвата продукциони рад ИС Обједињене наплате у периоду од 7 узастопних радних дана без инцидента, али да инциденти нису део постојеће конкурсне документације зато што ће "бити покривени Уговором о подршци раду

имплементираног система, који ће бити предмет нове јавне набавке након завршетка имплементације решења".

Републичка комисија је увидом у конкурсну документацију утврдила да члан 7. модела уговора у погледу захтева примопредаје, поред одредбе на коју је указао наручилац, садржи само једну одредбу према којој се примопредаја састоји од приказа функционалности системског, развојног и апликативног софтверског решења, извршене обуке, провере комплетности конвертованих података и апликације, тестирање мигриране апликације и пуштања у рад, без представљања било каквих посебних детаља, при чему је наручилац у оквиру одговора датог поводом захтева за заштиту права поднетог под стране подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда потврдио да конкурсном документацијом није дефинисано шта се подразумева под инцидентом до којег не сме доћи у току тестног периода који обухвата продукциони рад ИС Обједињене наплате у периоду од 7 узастопних радних дана да би дошло до потписивања записника о примопредаји, и то са образложењем да ће тај битан елемент извршења уговорних обавеза по уговору о предметној јавној набавци бити одређен накнадно и то уговором који ће се односити на услугу подршке раду већ имплементираног система.

У вези са садржином техничких спецификација, Републичка комисија констатује да садржина додатних информација које је наручилац дао у вези са функционалним захтевима за софтверско решење који су наведени у техничкој спецификацији указује на закључак да иста није садржала довољно техничких података који су неопходни да се утврде техничке карактеристике предмета јавне набавке, те да су кроз појашњења конкурсне документације понуђачима учињени доступним само они подаци у односу на које је непосредно био постављен захтев да наручилац пружи додатне информације.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија констатује да се у смислу одредби члана 97. ЗЈН сврха појашњења конкурсне документације не састоји у томе да се на тај начин дефинишу недостајући елементи техничке спецификације који по својој сврси и природи нужно морају бити интегрални део конкурсне документације како би понуђачима унапред били познати у сврху припреме понуде, него да се евентуално додатно појасне већ постојећи елементи конкурсне документације, односно да се у вези са њима понуђачима дају додатне информације уколико су исте потребне.

Када је реч о чињеници да је у оквиру техничке спецификације наведено да ће коначни обухват имплементације, по траженим техничким захтевима бити дефинисан у фази израде концептуалног дизајна решења (израде детаљне функционалне спецификације решења) у смислу да ће се тек у тој фази одредити да ли ће свака од тражених функционалности које су наведене у техничкој спецификацији бити имплементирана коришћењем стандардне функционалности понуђеног решења, или додатним развојем, као и да ли ће захтевани процес бити активиран у СОН, и то све без конкретизације услова под којима може доћи до наведених одлука, Републичка комисија констатује да исто указује на закључак да је наручилац фактички предвидео да ће се тек у фази реализације утврдити коначан обим уговора, тј. да у фази реализације уговора може доћи како до смањења материјалног обима уговора тако што ће се одустати од одређених функционалности које су део техничке спецификације садржане у конкурсној документацији, тако и до повећања истог кроз захтев да одређене функционалности буду предмет додатног развоја, што све указује на поступање које је недозвољено са становишта одредбе члана 154. став 4. ЗЈН.

Републичка комисија указује и да је, када је реч потребним лиценцама, имала у виду да је кроз појашњења конкурсне документације наручилац навео да није у могућности да предвиди јединицу мере и количину зато што је "кроз процес

прикупљања информативних понуда и истраживања постојећих решења на тржишту дошао до информација о постојању различитих начина лиценцирања код различитих понуђених решења због чега, а како би се свим понуђачима пружила једнака прилика за учествовање у јавној набавци, није могуће предвидети јединице мере и количине, како за лиценце, тако и за пратеће услуге", међутим, са становишта одредбе члана 93. став 1. ЗЈН, намера наручиоца да конкурсну документацију сачини на начин који не ограничава конкуренцију захтевањем одређеног начина или модела лиценцирања (који се, како је исти навео, разликује међу произвођачима), не може да има за последицу онемогућавање понуђача да припреме упоредиве понуде тиме што се ускраћује податак о томе колико је, с обзиром на потребе наручиоца, неопходно лиценци да би систем био функционалан у случају да произвођачки начин лиценцирања није такав да се једна лиценца односи на софтверско решење као лиценцу, већ да произвођачки начин лиценцирања подразумева да се једна лиценца односи на једног корисника.

Исто се односи и на питање периода произвођачког одржавања лиценци, за које је кроз појашњења конкурсне документације наручилац навео да није одређен зато што произвођачи на различит начин исти дефинишу, с обзиром на то да је, без обзира на појединачну пословну праксу произвођача софтверских решења, у циљу припреме упоредивих понуда неопходно да у конкурсној документацији буде садржан податак на околност који је минимални период произвођачког одржавања лиценци прихватљив за наручиоца, као и који су захтеви наручиоца у вези са тим шта мора бити обухваћено "произвођачким одржавањем лиценци".

Републичка комисија указује да је посебно имала у виду да, када је реч о имплементацији софтверског решења, из појашњења конкурсне документације произилази да се услуге имплементације решења односе на активности у процесу имплементације, да ће у оквиру исте изабрани понуђач бити обавезан да изради концептуални дизајн и да ће "консултанти обављати послове из области своје експертизе у оквиру имплементације решења", те да понуђачи сами дефинишу "начин и динамику плаћања и фазе процедуре", док се из члана 5. и 7. модела уговора може закључити да ће фаза имплементације најмање обухватити следеће: припрему детаљног плана активности, проверу комплетности конвертованих података и апликације, тестирање мигриране апликације, верификацију детаљне функционалности корисничких дијалога и корисничких извештаја, тестирање модула, инсталацију и конфигурацију системског софтвера неопходног за конверзију, вршење анализа активности које су у току и редовно писмено извештавање наручиоца, планирање и спровођење активности конверзије података, планирање и спровођење активности конверзије апликације, верификацију конвертованих података и апликације, прављење планова и приручника тестирања, спровођење активности тестирања, те спровођење обука које се односе на испоручени софтвер (укључујући пројектанта и програмера Инфостан технологије и обуке крајњих корисника ИС Обједињене наплате).

Републичка комисија указује да из наведеног произилази закључак да фаза имплементације представља комплексан и дуготрајан процес који почиње од момента закључења уговора и траје до момента примопредаје, те који подразумева бројне и разноврсне активности које су међусобно повезане и условљене, тако да је с обзиром на то да техничка спецификација уопште не садржи техничке захтеве у вези са свим фазама исте и активностима које је потребно да изабрани понуђач спроведе, потпуно нејасно како ће понуђачи бити у могућности да на логичан и упоредив начин дефинишу шта у конкретном случају представља појединачна услуга имплементације и да за исту искажу цену, а што представља њихову обавезу када се има у виду садржина конкретне конкурсне документације.

У вези са тим, Републичка комисија констатује да је начин на који би, у оквиру понуда које се подносе ради учешћа у предметном поступку јавне набавке, понуђачи требало да искажу цене и то како појединачне и укупне цене појединих елемената јавне набавке, тако и укупну цену понуде, а у вези са тим и рок плаћања (који би требало посебно да одреде за "набавку лиценци", за "одржавање софтверских лиценци" и за "набавку услуга имплементације") у конкретном случају посебно нејасан када се има у виду чињеница да у конкурсној документацији није дато упутство на основу чега се иста исказује, нпр. да ли је то евентуално износ који се добија као збир цена за "набавку лиценци", за "набавку услуга одржавања лиценци" и "набавку услуга имплементације", у ком случају се нужно мора имати у виду чињеница да од понуђача уопште није тражено да у оквиру табела предвиђених за исказивање "цена" за наведене елементе набавке искажу и износ укупне цене за исте, као и чињеница да наведени елементи представљају интегрални део набавке и испоруке софтверског решења, а не независне елементе чија цена у збиру представља цену понуде за набавку и испоруку софтверског решења које је предмет јавне набавке.

Републичка комисија констатује да је наведено посебно нејасно када се има у виду и чињеница да је наручилац кроз појашњења конкурсне документације навео да износ од 750.000.000,00 динара без ПДВ представља "укупну уговорену вредност за извршење целог посла", као и да је, у складу са чланом 133. став 1, а у вези са чланом 132. ЗЈН, наручилац у конкурсној документацији, део "Критеријуми за доделу уговора и остали захтеви набавке", одредио да ће се уговор о јавној набавци доделити понуди која је економски најповољнија са становишта критеријума цене што би требало да значи да понуђачи сами формирају износ цене својих понуда те да се, након што понуде буду поднете и отворене, у даљем току поступка јавне набавке, у фази стручне оцене понуда, достављене понуде рангирају на основу исказане укупне цене са крајњим исходом да се уговор додељује понуђачу који је понудио најнижу цену.

Међутим, уколико је наручилац унапред определио да "укупну уговорену вредност за извршење целог посла" представља износ од 750.000.000,00 динара, Републичка комисија констатује да онда исти представља износ који ће бити исплаћен за израду софтверског решења у целини (укључујући и све пратеће елементе и услуге) те да понуђачи не могу да дефинишу износ укупне цене понуде који би био другачији од наведеног.

Републичка комисија указује да наведено истовремено има за последицу да је критеријум за доделу уговора који је одређен у конкурсној документацији у потпуности непримењив, те да је нејасно у каквој коорелацији је са наведеним износом обавеза понуђача да искажу износе укупних цена посебно за "набавку лиценци", за "набавку услуга одржавања лиценци" и "набавку услуга имплементације" како је то предвиђено у члану 2. модела уговора, као и рокови за исплату наведених цена, у ком смислу Републичка комисија има у виду и већ констатоване недостатке техничке спецификације, те чињеницу да предмет јавне набавке пре свега представља ново софтверско решење за нови систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима у оквиру пословних процеса који произилазе из делатности наручиоца, док "лиценце", за "услугу одржавања лиценци" и "услугу имплементације" по својој природи нужно представљају интегралне елементе набавке истог што чини нелогичним да, пре свега, лиценце и имплементација буду исплаћени пре него што буде испручено оно што је као целина предмет јавне набавке.

При томе, Републичка комисија је имала у виду и то да из члана 3. модела уговора који је саставни део конкурсне документације, али и из појашњења која је у вези са истом наручилац дао током трајања предметног поступка јавне набавке, произилази да је реч о уговору код којег ће наручилац вршити плаћање у току три

године и то тако што се у року од 10 дана од дана закључења уговора изабраном понуђачу исплаћује аванс у износу од 125.000.000,00 динара без ПДВ, при чему укупна вредност исплате на годишњем нивоу не може прећи 250.000.000,00 РСД без ПДВ.

Републичка комисија констатује да наведено указује на закључак да је у конкретном случају реч о јавној набавци која за последицу има закључење уговора који нужно мора трајати дуже од две године при чему за сваку годину трајања уговора може бити исплаћено највише 250.000.000,00 РСД без ПДВ, а укупно 750.000.000,00 динара након започињања треће године реализације уговора, те чија реализација подразумева да ће понуђачу са којим буде закључен уговор у року од 10 дана од закључења уговора одмах бити исплаћен аванс у износу од 125.000.000,00 динара, док с друге стране из конкурсне документације произилази да понуђачи сами одређују како "рок за комплетно извршење посла", тако и "рок плаћања" за који је одређено да се "утврђује од дана достављања фактуре за плаћање, на основу документа који испоставља понуђач", те да се набавка "лиценци", "услуга имплементације" и "одржавање лиценци" плаћа у складу са обрасцима 1, 2 и 3 у којима није предвиђено да се унесе рок плаћања, већ рок испоруке.

Такође, Републичка комисија је констатовала да се, имајући у виду одредбе члана 3, 5. и 12. модела уговора, може закључити да тзв. примопредаја која ће након комплетног извршења посла бити извршена између наручиоца и понуђача којем би био додељен уговор о јавној набавци (када се сачињава записник о примопредаји), нема никакву корелацију за коначном исплатом цене за услугу која је предмет јавне набавке, те да је потписивање записника о примопредаји искључиво релевантно за почетак тока гарантног рока за исправно функционисање СОН-а.

Наиме, према члану 3. модела уговора цене се исплаћују за набавку "лиценци", "услуга имплементације" и "одржавање лиценци" онда када изабрани понуђач испостави фактуру у складу са обрасцима 1, 2 и 3 (у којима је предвиђено да понуђач, по свом схватању, наведе "рок испоруке"), што значи да према моделу уговора који је саставни део конкурсне документације комплетан износ може бити легитимно наплаћен од стране понуђача независно од тога да ли је комплетно извршио посао.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија констатује да је и у овом делу идентификован недостатак конкурсне документације у вези са садржином техничких спецификација са становишта одредби члана 98. ст. 1. и 3. у вези са чланом 93. став 1. и чланом 144. став 1. тачка 3) ЗЈН.

Поступајући даље у предметном поступку заштите права, а имајући у виду аргументацију изнету од стране подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда, Републичка комисија је разматрала да ли је у складу са одредбама ЗЈН одређен критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце, те у делу који се односи на тражени кадровски капацитет.

Републичка комисија констатује да критеријуми за избор привредног субјекта који се односе на испуњеност услова за обављање професионалне делатности, финансијски и економски, као и технички и стручни капацитет нису одредбама ЗЈН утврђени као обавезни део конкурсне документације, него је на основу члана 114. став 2. ЗЈН наручиоцу дата могућност да их одреди онда када процени да је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, односно када процени да је поседовање одређених капацитета или испуњавање других услова од стране понуђача потребно да би се обезбедили услови за квалитетну реализацију уговора о јавној набавци који ће бити закључен након што претходно буде спроведен одговарајући поступак у складу са одредбама ЗЈН.

У том смислу, у складу са чланом 114. став 1. тачка 3), а у вези са чланом 117. став 1. ЗЈН наручилац има законско овлашћење да у конкурсној документацији коју

сачињава ради спровођења поступка јавне набавке и у складу са одредбама ЗЈН објављује на Порталу јавних набавки, одреди критеријум за избор који се односи на услов у вези са стручним капацитетом за који сматра да обезбеђује да привредни субјекти имају неопходне кадровске капацитете и искуство за извршење уговора о јавној набавци, увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке. Чланом 114. ст. 2, 3. и 4. ЗЈН, установљено је да наручилац може да наведено овлашћење користи одређивањем само оног нивоа капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, уз обавезу да критеријум за избор одреди тако да буде у логичкој вези са предметом јавне набавке и сразмеран истом.

Дакле, када се имају у виду одредбе члана 114. ст. 2, 3. и 4. ЗЈН, Републичка комисија констатује да законско овлашћење установљено чланом 114. став 1. тачка 3) у вези са чланом 117. став 1. ЗЈН, има за последицу да право наручиоца да у поступку јавне набавке у вези са потребном техничком и стручном способношћу одреди услове на начин захтеван у конкурсној документацији постоји уколико дефинисани ниво захтева произилази из разлога који су у логичкој вези са предметом јавне набавке, а из којих следи да је реч само о техничким и стручним капацитетима привредног субјекта који су потребни за извршење уговора о јавној набавци.

Републичка комисија констатује да поступање наручиоца које није у складу са наведеним одредбама ЗЈН има за последицу директну повреду члана 7. ст. 1. и 2. и члана 10. ЗЈН, односно има за последицу поступање из којег не произилази да је наручилац у складу са законском обавезом омогућио што је могуће већу конкуренцију у одређеном поступку јавне набавке, тј. да је обезбедио да не дође до ограничења конкуренције са намером да се одређени привредни субјекти неоправдано доведу у повољнији или неповољнији положај, а нарочито да није дошло до онемогућавања било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија је на основу увида извршеног у конкурсну документацију утврдила да је садржина критеријума за избор у вези са условом стручног капацитета и начин доказивања истог одређена у оквиру дела "Критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта", део 3. "Технички и стручни капацитет".

Када је реч о критеријуму за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце, Републичка комисија констатује да је у конкурсној документацији одређено да исти испуњава понуђач:

1. који има најмање један реализован пројекат имплементације софтверског решења које подразумева услуге имплементације у јавном сектору у вредности не мањој од 150.000.000,00 динара без ПДВ-а у претходних (словима: пет) година пре истека рока за подношење понуде;

2. најмање један реализован пројекат имплементације, унапређења и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања са најмање два милиона активних потрошача (корисника услуга) у периоду од претходних 5 (словима: пет) година пре истека рока за подношење понуда, чија укупна вредност не може бити мања од 145.000.000,00 динара без ПДВ.

У истом делу конкурсне документације наведено је да се критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце доказује на основу референтне листе оверене на меморандуму понуђача и потврда (у виду образаца) о реализованом уговору оверене од стране наручиоца софтверског решења.

Када је реч о критеријуму за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражени кадровски капацитет, Републичка комисија констатује да је у конкурсној документацији одређено да је потребно да понуђач има:

1. запослена или радно ангажована лица која ће бити ангажована на реализацији дате набавке, по основу другог облика ангажовања ван радног односа, предвиђеног члановима 197-202. Закона о раду ("Сл. гласник РС", бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014) и то:

1.1 најмање 1 (словима: један) сертификовани пројект менаџер, PMP сертификат или одговарајући, издат од стране водећих међународних асоцијација за вођење пројеката (PMI или Prince2 или IPMA или одговарајући)

1.2 најмање 1 сертификовани руководиоца пројекта (project manager) сертификован од стране произвођача софтвера за управљање пројектима имплементације из портфолија произвођача чији информациони систем се нуди.

1.3 најмање 1 сертификовани руководиоца пројекта (project manager) сертификован од стране произвођача софтвера за методологију управљања пројектима имплементације из портфолија произвођача чији информациони систем се нуди.

1.4 Најмање 40 запослених или на други начин радно ангажованих лица (консултаната), од којих минимум:

- * 5 сертификованих консултаната за финансијско пословање – књиговодство
- * 3 сертификована консултаната за управљачко рачуноводство
- * 1 сертификован консултант за управљање базом података (BW)
- * 1 сертификован консултант за извештајни систем (BI)
- * 2 сертификована консултаната за развој програмских дорада у оквиру решења
- * 3 сертификована консултаната за техничку инсталацију и администрацију система;
- * 2 консултаната за финансијско пословање са минимум 10 година радног искуства

Све наведено уз напомену да један консултант може имати један или више сертификата којима може испунити наведене услове који се односе на кадровски капацитет, те сви предложени консултанти морају течно да говоре и пишу српски језик.

У истом делу конкурсне документације наведено је да се критеријум за избор у вези услова стручног капацитета у делу који се односи на тражени кадровски капацитет доказује на основу документације коју чине:

- изјава о кадровском капацитету за учествовање у извршењу услуга које су предмет ове јавне набавке,

- копије обрасца М или М1/М2 или обрасца М-3А којим се потврђује да су запослени радници, запослени код понуђача (уколико је реч о лицима у радном односу) или фотокопија важећег уговора о ангажовању (за лица ангажована ван радног односа), уз напомену да уговор мора бити важећи у тренутку подношења понуде и у току предвиђеног периода реализације предметне набавке,

- изјава понуђача (оверена печатом уколико исти користи, потписана од овлашћеног лица, дата под пуном кривичном и материјалном одговорношћу) којом се потврђује да је лице радно ангажовано у компанији понуђача, а у којој се наводи период за који је наведено лице ангажовано код понуђача и на којим пословима, под условом да је реч о лицима (у радном односу или ван радног односа) код страног понуђача,

- за извршиоца под редним бројем 1.1 - копија сертификата (PMP или одговарајући) издат од стране водећих међународних асоцијација за вођење пројеката (PMI или Prince2 или IPMA или одговарајући) за пројект менаџера,

- за извршиоце под редним бројем 1.2 - копија сертификата издатог од стране произвођача решења које се нуди,

- за извршиоце под редним бројем 1.3 - копије сертификата и радне биографије
- за извршиоце под редним бројем 1.4 - копије сертификата и радне биографије.

Републичка комисија констатује да из утврђеног чињеничног стања као неспорно произилази да је, поред осталог, наручилац одредио да референца понуђача која се односи на најмање један реализован пројекат имплементације софтверског решења у вредности не мањој од 150.000.000,00 динара без ПДВ-а, може бити подобна да се на основу исте утврди да понуђач испуњава критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце само под условом да је реч о услугама имплементације у јавном сектору, без даљег прецизирања шта се подразумева под "јавним сектором".

У вези са тим, Републичка комисија констатује да је на основу увида у појашњења конкурсне документације утврдила да је, поводом захтева понуђача да се појасни шта се подразумева под јавним сектором у оквиру којег мора бити имплементирано софтверско решење које се представља као референца, од стране наручиоца било наведено да је "јасно шта се подразумева под јавним сектором", те да је "наручилац предузеће из јавног сектора што са собом носи специфичности у пословним процесима и пословној пракси, услед чега је битно да пројекат буде реализован у компанији која има сличне карактеристике".

Имајући у виду наведено, Републичка комисија констатује да се из одговора наручиоца који је дат као појашњење конкурсне документације у овом делу може закључити да исти сматра да није било потребно да се прецизира начин на који је у оквиру дела "Критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта" дефинисана садржина критеријума за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце, иако је дао одговор који указује да под тим појмом можда подразумева само исти тип предузећа којем и сам припада, што би била категорија јавних предузећа.

У вези са тим, Републичка комисија указује да је чланом 2. став 1. тачка 13) Закона о буџетском систему ("Сл. гласник РС" бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020) дефинисано да је јавни сектор део националне економије који обухвата општи ниво државе, као и нефинансијска предузећа под контролом државе (јавна предузећа) која се примарно баве комерцијалним активностима, при чему је тачком 12. истог члана наведеног закона дефинисано да општи ниво државе обухвата све субјекте који су одговорни за пружање, претежно, нетржишних услуга и прерасподелу дохотка и богатства на свим нивоима државе; буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти.

Републичка комисија констатује да из наведеног произилази да јавна предузећа представљају само сегмент дела националне економије која представља јавни сектор, те да тај појам има много шире значење, из чега следи да је у смислу члана 93. став 1. ЗЈН, као податак који је од непосредног значаја за припрему понуда, наручилац био дужан да јасно прецизира да ли под појмом јавног сектора у оквиру којег мора бити имплементирано софтверско решење које се представља као референца подразумева јавни сектор у смислу значења које произилази из Закона о буџетском систему, или евентуално неко уже значење.

Републичка комисија констатује да из утврђеног чињеничног стања даље, као неспорно произилази да је, поред осталог, наручилац одредио да референца понуђача која се односи на најмање један реализован пројекат имплементације, унапређења

и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања, може бити подобна да се на основу исте утврди да понуђач испуњава критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце само под условом да је реч о пројекту који се односио на најмање два милиона активних потрошача (корисника услуга).

Републичка комисија констатује да из појашњења конкурсне документације, као и одговора који је наручилац дао у вези за захтевом за заштиту права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда произилази да је критеријум за избор у наведеном делу наручилац одредио на наведени начин са становишта жеље да се набавком новог продукционог система обезбеди неометан обрачун, наплата и праћење истог у, како је то наручилац навео, дужем временском периоду на који неће утицати повећање броја становника у наредних 20-30 година (без обзира на то којом брзином и до ког обима ће се исто догодити), из чега следи да се може закључити да наручилац сматра да је услов према којем пројекат имплементације, унапређења и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања мора да се односи на најмање два милиона активних потрошача да би референца која се представља у оквиру понуде била подобна за доказивање испуњености критеријума за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце, опредељена на начин који је пропорционалан, сразмеран обиму, природи и сложености јавне набавке са циљем да се дефинише ниво компетентности привредних субјеката потребан за њену реализацију.

Међутим, имајући у виду да из чињеничног стања утврђеног у вези са садржином техничке спецификације произилази да је од стране наручиоца јасно одређено да се од софтверског решења које је предмет јавне набавке очекује да задовољи све потребе наручиоца у циљу тачног, прецизног и правовременог обрачуна комуналних услуга за 720.000 потрошача (корисника), Републичка комисија констатује да из наведеног не следи да је захтев према којем референца понуђача која се односи на најмање један реализован пројекат имплементације, унапређења и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања, може бити подобна да се на основу исте утврди да понуђач испуњава критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце само под условом да је реч о пројекту који се односио на најмање два милиона активних потрошача (корисника услуга), одређен на начин да је захтеван само онај ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, односно на начин да је исти у логичкој вези са предметом јавне набавке који је конкретизован кроз техничку спецификацију и сразмеран истом, а што представља законску обавезу наручиоца у смислу члана 114. став 3. и 4. ЗЈН.

Републичка комисија констатује да је поступајући у предметном поступку заштите права утврдила да се наведено односи и на чињеницу да је од стране наручиоца захтевано да у оквиру траженог кадровског капацитета за извршење уговора о јавној набавци понуђач располаже са најмање 40 запослених или на други начин радно ангажованих лица (консултаната), при чему је за само 17 консултаната конкретизован тражени профил (5 сертификованих консултаната за финансијско пословање – књиговодство, 3 сертификована консултаната за управљачко рачуноводство, 1 сертификован консултант за управљање базом података (BW), 1 сертификован консултант за извештајни систем (BI), 2 сертификована консултаната за развој програмских дорада у оквиру решења, 3 сертификована консултаната за техничку инсталацију и администрацију система, 2 консултаната за финансијско пословање са минимум 10 година радног искуства.

Републичка комисија констатује да је поступајући у конкретном случају, утврдила да је у оквиру појашњења конкурсне документације наручилац навео да ће специфицираних 17 консултаната "обављати послове из области своје експертизе у оквиру имплементације решења", при чему је у конкурсној документацији одређено да је за исте потребно доставити "сертификат", али не и то ко би требало да буде издавалац истог, те да је поводом питања постављеног од стране заинтересованог привредног субјекта на околност послова које ће обављати преостала 23 лица до укупног броја од тражених 40 запослених или на други начин радно ангажованих лица (консултаната) и какву стручну спрему морају да имају та лица, наручилац навео да је услов одређен како би се одабрао понуђач који има потребан кадровски капацитет како одабрани тим за пројекат имплементације не би био угрожен недостатком кадрова у било ком тренутку имплементације, али да не специфицира њихову стручну спрему или профил, у вези са чим је у одговору датом поводом захтева за заштиту права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда додатно навео да има намеру да кроз процес јавне набавке одабере понуђача (или групу понуђача) који има довољан капацитет да изведе обимне и захтевне пројекте, као и да кроз трогодишње трајање имплементације буде у прилици да одговори изазовима пројекта, без обзира на потенцијалне кадровске флукуације, поремећаје изазване другим пројектима које ради, или промене које на било који начин могу угрозити извршење пројекта који се овом јавном набавком захтева.

Међутим, Републичка комисија констатује да из чињеничног стања утврђеног у вези са садржином техничке спецификације, пре свега, неспорно произилази да у оквиру исте нису одређени технички захтеви у вези са ангажовањем било каквих консултаната, нити су дефинисани послови које би исти евентуално требало да обављају у оквиру имплементације софтверског решења с обзиром на област за коју су стручни, при чему из појашњења конкурсне документације произилази да би се највише 17 консултаната могло сматрати "тимом за пројекат имплементације" уз захтев да исти морају да буду сертификовани за одређене области, али не и од ког лица или институције, док преостала лица до траженог броја од 40 запослених или на други начин радно ангажованих консултаната којима понуђач мора располагати, представљају ниво кадровског капацитета који, према наручиоцу, има сврху да обезбеди да ће исти моћи да изврши услугу без обзира на потенцијалне кадровске промене, али без икаквих захтева у погледу образовног профила и/или стручних квалификација које би биле у коорелацији са онима које су специфициране за наведени "тим за пројекат имплементације".

У вези са тим, Републичка комисија констатује да се заштита оправдане потребе наручиоца да осигура извршење уговора о јавној набавци без ризика које носе евентуалне измене кадровског капацитета који је конкурсном документацијом одређен као потребан за извршење истог, а који би у понуди био наведен од стране изабраног понуђача, не обезбеђује тиме што се као критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета одређује тако што се захтева ниво кадровског капацитета без јасне сврхе и који није сразмеран предмету јавне набавке, већ би по својој природи, требало да буде дефинисана као део техничке спецификације и уговорних обавеза кроз модел уговора тако што би се предвидела процедура којом би се унапред на прецизан и јасно дефинисан начин уредиле обавезе изабраног понуђача у реализацији уговора о јавној набавци у вези са кадровским капацитетом којим мора да располаже у току реализације уговора као начин да се осигура да испуни све обавезе из техничке спецификације, односно тако што би се предвидела процедура према којој понуђач са којим буде закључен уговор о јавној набавци може да у оквиру потребног кадровског капацитета (највише 17 консултаната, сертификованих за специфициране области) изврши

промену лица која чине онај кадровски капацитет који је наведен у понуди, али тако да у сваком моменту ради извршења уговора има тражени број лица, при чему би таква врста промене подразумевала обавезу да о томе наручилац буде обавештен као и да новоангажована лица буду истих или бољих квалификација од оних захтеваних конкурсном документацијом, уз дужност понуђача да наведено и докаже тако што ће наручиоцу доставити одговарајућу документацију.

Имајући у виду наведено, Републичка комисија констатује да у конкретном случају није утврђено да је критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражени кадровски капацитет, одређен на начин да је захтеван само онај ниво капацитета који обезбеђује да ће привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, односно на начин да је исти у логичкој вези са предметом јавне набавке који је конкретизован кроз техничку спецификацију и сразмеран истом, а што представља законску обавезу наручиоца у смислу члана 114. ст. 3. и 4. ЗЈН.

С обзиром на све наведено, Републичка комисија указује да из утврђеног чињеничног стања произилази да су подносиоци захтева основано указали да поступање наручиоца у вези са сачињавањем конкурсне документације за спровођење предметног поступка јавне набавке није било у складу са одредбама ЗЈН, односно да из чињеничног стања које је утврђено приликом разматрања основаности поднетих захтева за заштиту права произилази да поступање наручиоца у вези са сачињавањем конкурсне документације за спровођење предметног поступка јавне набавке није било у складу са одредбама члана 98. ст. 1. и 3. у вези са чланом 93. став 1. и чланом 144. став 1. тачка 3) ЗЈН, чланом 114. ст. 3. и 4, те чланом 154. став 4. ЗЈН, те да конкурсна документација није израђена на начин који би обезбедио да предмет стручне оцене у конкретной јавној набавци буду међусобно упоредиве понуде, што представља један од најзначајнијих предуслова за доношење правилне и законите одлуке којом се поступак јавне набавке окончава.

Из наведеног разлога, Републичка комисија је утврдила да једини начин да се утврђене повреде ЗЈН отклоне представља поништење предметног поступка јавне набавке у целини, те је на основу члана 226. став 4. тачка 1) ЗЈН, одлучила као у ставу првом изреке овог решења.

На крају, Републичка комисија констатује да је поступајући по захтеву за заштиту права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда утврдила и следеће:

- да је подносилац захтева неосновано указао да је конкурсна документација нејасна када је реч о томе на који начин понуђачи потврђују да ли је предмет понуде решење које задовољава све обавезне техничке и функционалне захтеве дате у табелама које се односе на функционалну и техничку спецификацију, што потврђује овером.

Наиме, у техничкој спецификацији је јасно наведен захтев из којег произилази да је понуђач дужан да испуни обрасце упитника који су саставни део техничке спецификације, а који се односе на опис захтева СОН-а, управљање матичним подацима, управљање процесима уговарања, обрачуне, управљање наплатом потраживања, интерфејсе и размену података са интерним и екстерним системима, интерфејсе и размену података са SAP-ом и миграцију података, који су дати у наставку, те да их снабде печатом (уколико исти користи) и потписом овлашћеног лица,

- да тиме што није дао ни одговор на питање ко је израдио документ "Студија изводљивости", на који се, неспорно позивао приликом давања појашњења и додатних информација у вези са конкурсном документацијом, наручилац није поступио противно одредбама ЗЈН.

Наиме, према одредбама члана 97. ЗЈН, заинтересовани привредни субјекти од наручиоца могу да траже и добију додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци, док је појам документације о јавној набавци одређен чланом 2. став 1. тачка 10) ЗЈН тако што је прописано да је документација о набавци сваки документ у коме се описују или утврђују елементи набавке или поступка, а који укључује јавни позив, претходно информативно или периодично индикативно обавештење у случају када се оно користи као јавни позив, обавештење о успостављању система квалификације, описну документацију и конкурсну документацију, при чему је чланом 93. став 2. ЗЈН прописано да конкурсна документација у зависности од врсте поступка јавне набавке нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.

С обзиром да је кроз појашњења и додатне информације у вези са конкурсном документацијом наручилац, неспорно, навео да је реч о студији која је рађена за његове интерне потребе у сврху анализе тржишта, те да је у оквиру одговора датог поводом захтева за заштиту права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда додатно појаснио да је реч о документу који је коришћен у сврхе интерне припреме јавне набавке и да је израђен како би му помогао да сагледа комплексну ситуацију која је предмет ове јавне набавке, те да су на бази предметне студије анализирани постојећи информациони систем који наручилац поседује, као и очекивања и потребе од решења које се прибавља овом јавном набавком, у ком смислу су разматрана различита софтверска решења доступна на тржишту, након чега се наручилац одлучио за покретање отвореног поступка, Републичка комисија констатује да спорни документ, по својој природи и сврси не представља део документације о јавној набавци у смислу члана 2. став 1. тачка 10) и члана 93. став 2. ЗЈН,

- да наручилац није поступио на недозвољен начин са становишта одредби ЗЈН тиме што је у конкурсној документацији одредио да критеријум за избор у вези са условом стручног капацитета у делу који се односи на тражене референце, поред осталог, испуњава понуђач који има најмање један реализован пројекат имплементације, унапређења и/или дораде, или одржавања софтверског решења из области управљања системом наплате потраживања са најмање два милиона активних потрошача (корисника услуга) у периоду од претходних 5 (словима: пет) година пре истека рока заподношење понуда, чија укупна вредност не може бити мања од 145.000.000,00 динара без ПДВ, из чега следи да критеријум за избор у овом делу није одређен тако да се тражи референца која се односи на реализацију пројекта који се односи на целокупни систем за обрачун, наплату и управљање потраживањима.

У вези са тим, Републичка комисија констатује да је одређивање садржине критеријума за избор у вези са условом стручног капацитета у наведеном делу извршено у складу са одредбама члана 7. став 2. и члана 114. ст. 2. 3. и 4. у вези са чланом 117. став 1. ЗЈН, односно да је садржина истог у наведеном делу одређена на начин који неспорно има логичку везу са предметом јавне набавке и који је сразмеран истом, те истовремено омогућава ширу конкуренцију него што би то могло да се оствари у случају када би поменути критеријум за избор био одређен на рестриктивнији начин који подносилац захтева сугерише.

Уколико понови поступак за јавну набавку услуга које су у конкретном случају биле предмет јавне набавке, наручилац је дужан да правилно изради конкурсну документацију тако да у свему буде у складу са одредбама ЗЈН и пратећих

подзаконских аката ЗЈН (при чему је дужан да размотри и питање која врста поступка јавне набавке је примерена реализацији истог), а посебно у погледу одређивања предмета јавне набавке, техничких спецификација, критеријума за квалитативни избор привредног субјеката, техничких спецификација и критеријума за избор, пре чему је дужан да води рачуна да начином на који ће иста бити опредељена не буде ограничена конкуренција међу понуђачима.

Одлука о трошковима поступка заштите права подносиоца захтева "Flaner" d.o.o. из Београда донета је на основу члана 226. став 1. тачка 13) у вези са чланом 225. ст. 5. и 9. ЗЈН, а исти како је то Републичка комисија утврдила, представљају издатке које је подносилац захтева имао на име таксе плаћене за поднети захтев за заштиту права у износу од 120.000,00 динара.

Одлука о трошковима поступка заштите права подносиоца захтева "Optima" d.o.o. из Мостара донета је на основу члана 226. став 1. тачка 13) у вези са чланом 225. ст. 5. и 9. ЗЈН, а исти како је то Републичка комисија утврдила, представљају издатке које је подносилац захтева имао на име таксе плаћене за поднети захтев за заштиту права у износу од 1020,70 евра у динарској противвредности.

На основу изложеног Републичка комисија је донела одлуку као у ставу другом и трећем изреке овог решења.

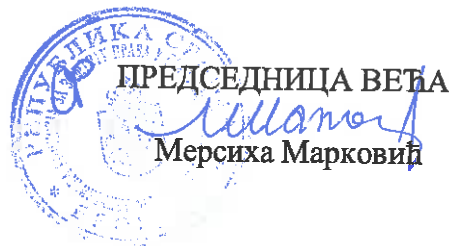
На основу одредби чл. 226. став 5. и 230. став 1. ЗЈН, Републичка комисија констатује да је наручилац дужан да поступи по налозима Републичке комисије садржаним у овој одлуци, у року од 25 (двадесетпет) дана од дана пријема предметног решења.

У складу са чланом 233. став 1. тачка 4) ЗЈН постоји законски основ за поништење уговора о јавној набавци уколико се утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци противно одлуци Републичке комисије из члана 226. ЗЈН.

ПОУКА О ПРАВНОМ ЛЕКУ:

Против одлуке Републичке комисије не може да се изјави жалба.

Против одлуке Републичке комисије може да се покрене управни спор подношењем тужбе Управном суду у року од 15 дана од дана достављања одлуке подносиоцу захтева.



Доставити (по ЗУП-у):

1. наручиоцу: ЈКП "Инфостан технологије", Београд, ул. Данијелова бр. 33
2. подносиоцу захтева: "Flaner" d.o.o, Београд, ул. Љубомира Стојановића бр. 31
3. пуномоћнику за пријем писмена подносиоца захтева "Optima" d.o.o. из Мостара: Дарко Маринковић, Београд, ул. Азањска бр. 44а