



Република Србија
РЕПУБЛИЧКА КОМИСИЈА ЗА
ЗАШТИТУ ПРАВА У ПОСТУПЦИМА
ЈАВНИХ НАБАВКИ

Бр. 4-00-74/2023

Датум, 17.02.2023. године

Београд

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија), одлучујући о захтеву за заштиту права подносиоца захтева ОМЛАДИНСКА ЗАДРУГА "ФАКС" из Крагујевца, ул. Јанка Веселиновића бр. 29, локал 1, чији је пуномоћник адвокат Бранко Ракита из Крагујевца, ул. Николе Пашића бр. 31/1-6, који је поднет поводом отвореног поступка јавне набавке услуга ради закључења оквирног споразума – набавка услуга ангажовања омладинских задруга, ЈН бр. 161/2022, за који је јавни позив објављен дана 09.12.2022. године на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 08.12.2022. године), наручиоца Република Србија, Управа за заједничке послове републичких орагана из Београда, ул. Немањина 22-26, у већу састављеном од чланице Весне Гојковић Милин као председнице већа, те чланица Републичке комисије Весне Станковић и Јасмине Миленковић, као чланица већа, на основу чланова 187, 198. и 226. Закона о јавним набавкама ("Сл. гласник Републике Србије" бр. 91/2019), на седници одржаној дана 17.02.2023. године, донела је:

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ КАО ОСНОВАН захтев за заштиту права подносиоца захтева ОМЛАДИНСКА ЗАДРУГА "ФАКС" из Крагујевца и **ДЕЛИМИЧНО ПОНИШТАВА** отворени поступак јавне набавке услуга ради закључења оквирног споразума – набавка услуга ангажовања омладинских задруга, ЈН бр. 161/2022, за који је јавни позив објављен дана 09.12.2022. године на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 08.12.2022. године), наручиоца Република Србија, Управа за заједничке послове републичких орагана из Београда.

ОБАВЕЗУЈЕ СЕ наручилац Република Србија, Управа за заједничке послове републичких орагана из Београда да подносиоцу захтева ОМЛАДИНСКА ЗАДРУГА "ФАКС" из Крагујеваца, надокнади трошкове поступка заштите права у износу од 157.500,00 динара, у року од 15 дана од дана пријема овог решења.

Образложење

Ради спровођења отвореног поступка јавне набавке услуга ради закључења оквирног споразума – набавка услуга ангажовања омладинских задруга, ЈН бр. 161/2022, Управа за заједничке послове републичких орагана из Београда (у даљем тексту: наручилац), донео је одлуку о спровођењу поступка јавне набавке бр. 404-02-2482/2201 од 05.12.2022. године.

Јавни позив за предметни поступак јавне набавке је дана 09.12.2022. године објављен на Порталу јавних набавки (послат на објављивање дана 08.12.2022. године), када је објављена и конкурсна документација.

У јавном позиву је било наведено да рок за подношење понуда истиче дана 10.01.2023. године у 10:00 часова.

Наведени рок за подношење понуда је више пута био продужен, при чему је према последњем објављеном обавештењу о изменама конкурсне документације које је објављено на Порталу јавних набавки 14.01.2023. године (пслато на објављивање дана 13.01.2023. године), исти продужен тако што је одређено да истиче дана 24.01.2023. године у 10:00 часова.

Поводом поступања наручиоца у вези са спровођењем предметног поступка јавне набавке, електронским путем преко Портала јавних набавки, дана 23.01.2023. године, поднет је благовремен захтев за заштиту права од стране заинтересованог привредног субјекта ОМЛАДИНСКА ЗАДРУГА "ФАКС" из Крагујеваца.

Изнесећи своју аргументацију, подносилац захтева је најпре указао да је у предметном поступку јавне набавке првобитно било одређено да рок за подношење понуда истиче дана 10.01.2023. године у 10 часова, при чему је тог дана дошло до отежаног рада Портала јавних набавки у вези са чим је на истом било објављено обавештење следеће садржине:

"Обавештавамо вас да су због отежаног рада Портала јавних набавки сва отварања понуда заказана за 10.01.2023. године блокирана. С тим у вези, наручиоци су дужни да у овим поступцима јавних набавки поступе у складу са одредбама члана 87. Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 91/19)."

Подносилац захтева је указао да су у предметном поступку јавне набавке неке понуде биле поднете до наведеног рока, укључујући и то да је извршена достава конкурсном документацијом траженог средстава обезбеђења за озбиљност понуде.

Подносилац захтева је указао да је наручилац дана 11.01.2023. године извршио објаву огласа према чијој садржини је рок за подношење понуда продужен до 17.01.2023. године, што значи да је у предметном поступку јавне набавке, у насталој ситуацији већ био истекао рок за подношење понуда на основу конкурсне документације која је важила у периоду до првобитно одређеног рока за подношење понуда, тако да је наведено продужење од најмање четири дана извршено у складу са одредбама ЗЈН и омогућавало је понуђачима да поднесу већ припремљене понуде, те да наручилац у складу са ЗЈН, уз најмање трошкове, оконча поступак на економичан и ефикасан начин, поштујући начело економичности и ефикасности из члана 6. ЗЈН.

Међутим, уместо да поступи на наведени начин, наручилац је дана 12.01.2023. године, што значи након дана 10.01.2023. године када је истекао првобитно одређени рок за подношење понуда, противно члану 96. став 3. ЗЈН, извршио и измену конкурсне документације у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, као и измену траженог средстава финансијског обезбеђења за озбиљност понуде, уз истовремено продужење рока за подношење понуда на дан 19.01.2023. године.

Из аргументацији изнете у захтеву за заштиту права произилази да подносилац захтева сматра да наведено значи да је, противно члану 87. став 1. тачка 2), став 2. и 3. ЗЈН, заинтересованим привредним субјектима преостало само 6 дана за припрему понуда, при чему је, након што је у смислу члана 97. ЗЈН, наручиоцу на ту околност било указано од стране заинтересованог привредног субјекта, опет противно ЗЈН, рок за подношење понуда био продужен на дан 24.01.2023. године што значи да је опет одређен тако "да није преостало мање" од десет дана до истека рока за подношење захтева за заштиту права рачунајући од дана када је објављена измена конкурсне документације.

Поред наведеног, из аргументације изложене у оквиру захтева за заштиту права произилази да подносилац захтева сматра да измена критеријума за избор у вези услова кадровског капацитета није извршена у складу са ЗЈН, имајући у виду да при

формулацији "у свим месецима рачунајући септембар, октобар, новембар 2022. године" није јасан минимум који мора да испуни сваки понуђач, као ни то зашто су наведена поменута три месеца а не неки други месеци.

У вези са тим, подносилац захтева је указао да дајући појашњења конкурсне документације у смислу члана 97. ЗЈН, наручилац није учинио извесним да потребе истог могу да задовоље само омладинци који су били ангажовани у септембру, октобру и новембру 2022. године, а да остали који су били ангажовани у нека друга три месеца не могу, нити је јасно што су они неприхватљиви за наручиоца, уз напомену да стечено искуство не може бити у било каквој вези са моментом објаве конкурсне документације с обзиром да је исто стечено и не може се одузети или неким актом доделити, као и да није логично да су лица која су била ангажована и у спорним месецима, квалификованија од лица која су на истим или сличним пословима била ангажована и имају исто искуство у нека друга три месеца.

Подносилац захтева је указао да претходно ангажовање у спорним месецима не представља никакав доказ да су та лица расположива и спремна да се одазову и да буду упућена на извршење посла по конкретном уговору, као и то да без накнадно уведеног ограничавајућег услова има потребан број лица који је тражен конкурсном документацијом, уз напомену да неки од расположивих лица нису била ангажована у свим спорним месецима (септембар, октобар, новембар 2022. године), али су били ангажовани у неким другим месецима, што значи да је у овој фази поступка наручилац успео да подносиоца захтева и друге привредне субјекте који су услед измењених услова за учешће дискриминисани, елиминисао из предметног поступка јавне набавке.

Подносилац захтева је указао и на то да је проверио тврдњу наручиоца да годинама има исти критеријум приликом спровођења поступка јавне набавке за предметне услуге и да интерес за учешће нису показивали понуђачи који немају спремних 70 омладинаца те да је утврдио следеће:

- да је наручилац спровео јавну набавку референтног броја 167/2020 ради закључења оквирног споразума у којем су заинтересовани привредни субјекти показали интерес за учешће тако што су поступали у складу са чланом 97. ЗЈН,

- да наручилац није уважио примедбе заинтересованог привредног субјекта којима је било указано на дискриминацију и ограничавање конкуренције,

- да је заинтересовани привредни субјект одустао од подношења понуде, као и од подношења захтева за заштиту права у овој фази поступка јавне набавке,

- да је у наведеном поступку јавне набавке била поднета само једна заједничка понуда, што указује на закључак да ни преферирани понуђач није могао да испуни тражене услове, те да је без конкуренције оквирни споразум додељен тој групи понуђача.

Имајући у виду све наведено, подносилац захтева је указао да је имајући у виду извршене измене конкурсне документације у овом делу, наручилац поступио противно одредбама члана 114. став 3. и 4. ЗЈН.

Из аргументацији изложене у оквиру захтева за заштиту права даље произилази да подносилац захтева сматра да наручилац није у складу са ЗЈН одредио садржину критеријума за избор у вези услова стручног капацитета у делу који се односи на поседовање захтеваних стандарда осигурања квалитета, имајући у виду то да у конкурсној документацији није одређено да тражене стандарде осигурања квалитета морају да потврде акредитована тела, како је то прописано чланом 126. ЗЈН на који се наручилац позвао у конкурсној документацији приликом одређивања садржине наведеног критеријума за избор, чиме је истовремено извршена и повреда члана 93. став 1. ЗЈН.

На крају, подносилац захтева је указао на то да је тиме што је, изменама конкурсне документације након истека првобитно одређеног рока за подношење понуда, променио тражено средство обезбеђења, наручилац поступио противно одредбама ЗЈН, посебно имајући у виду да је до наведене измене дошло након што је због протеча првобитно одређеног рока за подношење понуда, наручилац сазнао који понуђачи су доставили менице, а које је обавестио да ће им достављена средства финасијског обезбеђења бити враћена, те да су у обавези да доставе нова средства обезбеђења за озбиљност понуде, што значи да је до дана 10.01.2023. године првобитно тражена меница представљала адекватно средство обезбеђења за озбиљност понуде, да би након сазнања који су заинтересовани привредни субјекти поднели понуде наручилац оценио да иста више не представља адекватно средство обезбеђења и да је то сада банкарска гаранција у износу од 3% од процењене вредности јавне набавке.

Подносилац захтева је указао да је поступајући на наведени начин, наручилац извршио повреду чланова 6. и 7. ЗЈН, као и то да није имао законски основ да врати средства обезбеђења за озбиљност понуде, достављена од стране привредних субјеката који су поднели понуде ради учешћа у предметном поступку јавне набавке с обзиром на то да према члану 139. став 3. ЗЈН наручилац може да врати неблаговремено поднете делове понуда тек по окончању поступка јавне набавке.

Поред наведеног, подносилац захтева је указао да дајући појашњења конкурсне документације у смислу члана 97. ЗЈН, наручилац није оправдао да је у конкретном случају, а са становишта предмета јавне набавке, постојала потреба да се након истека првобитно одређеног рока за подношење понуда изврши промена средстава обезбеђења за озбиљност понуде које се тражи конкурсном документацијом, нити је иста заснована на чињеницама и околностима које наручиоцу нису биле познате при одређивању менице као траженог средства обезбеђења за озбиљност понуде, нити су те чињенице настале након истека првобитно одређеног рока за подношење понуда.

Из наведених разлога, подносилац захтева 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, уз додатни износ од 37.500,00 динара на име ангажовања адвоката за састав наведеног поднеска.

У складу са чланом 220. став 1. тачка 2) ЗЈН, наручилац је дана 27.01.2023. године доставио Републичкој комисији одговор поводом поднетог захтева за заштиту права уз документацију о предметном поступку јавне набавке.

У складу са чланом 220. став 1. тачка 2) ЗЈН, наручилац је примерак одговора поводом поднетог захтева за заштиту права проследио подносиоцу захтева, и то дана 27.01.2023. године, електронским путем преко Портала јавних набавки. Подносилац захтева је на исти начин, дана 31.01.2023. године доставио своје мишљење у вези са истим.

Кроз аргументацију изложену у оквиру одговора датог поводом поднетог захтева за заштиту права, наручилац је изнео разлоге због којих сматра да је исти неоснован, односно због којих сматра да је његово поступање у предметном поступку јавне набавке у целини било правилно.

У вези са наводима изложеним у оквиру предметног захтева за заштиту права, наручилац је навео следеће:

- у предметном поступку јавне набавке рок за подношење понуда је продужаван, најпре услед недоступности Портала јавних набавки дана 10.01.2023. године, када је истицао рок за подношење понуда. Истог дана је заустављено отварање понуда, те како је у току истог дана Портал јавних набавки дозволио могућност слања на објаву огласа "Исправке - обавештења о изменама или додатним информацијама", наручилац је дана

10.01.2023. године послао на објаву оглас који се односио на продужење рока за подношење понуда (најпре до 17.1.2023. године), што значи да је на наведени начин, поступљено у складу са чланом 87. ЗЈН став 1. тачка 3) ЗЈН, а у вези са ставом 5. ЗЈН, јер је у случају недоступности Портала јавних набавки у току периода од четири сата пре истека рока за подношење, продужио рок за подношење понуда за најмање четири дана.

Након тога, дана 12.01.2023. године објављена је измена конкурсне документације којом је прецизиран начин доказивања стручног капацитета и извршена измена у погледу траженог средства за озбиљност понуде и добро извршење посла тако што је уместо менице тражена банкарска гаранција, док су средства обезбеђења која су достављена до претходно дефинисаног рока за подношење понуда враћена понуђачима који су их поднели, те је због наведеног рок за подношење понуда продужен до 19.01.2023. године, док је након тога као крајњи рок за подношење понуда одређен дан 24.01.2023. године,

- с обзиром на то да је дана 11.01.2023. године послао на објаву измену конкурсне документације која се односила на тражено средство обезбеђења, а која је била видљива дана 12.01.2023. године, а да је као крајњи рок за подношење понуда одређен дан 24.01.2023. године, то произлази да су понуђачи имали пуних 12 дана, од којих 8 радних дана да прибаве тражено средство финансијског обезбеђења, што је сваком привредном субјекту који је финансијски способан довољно времена да у наведеном року прибави банкарску гаранцију за озбиљност понуде,

- с обзиром на одредбе члана 96. ЗЈН, наручилац има право да врши измену конкурсне документације у складу са својим потребама све до истека рока за подношење понуда,

- сви критеријуми за избор у предметној јавној набавци су у вези са извршењем предметне јавне набавке и представљају минимум капацитета који понуђач мора да има да би успешно реализовао уговорне обавезе, уз напомену да је наручилац, поштујући велико интересовање привредних субјеката, више пута продужио рок за подношење понуда,

- измена конкурсне документације је извршена у делу средстава финансијског обезбеђења (имајући у виду процењену вредност јавне набавке), објављивање процењене вредности јавне набавке и прецизирање већ постојећег критеријума за стручни капацитет, као проширење могућности достављања доказа, да би се што пре стекао објективан увид у капацитет понуђача и стручна оцена понуда извршила у предвиђеном року, те обезбедио неопходан континуитет пословања због истицања трајања претходно закљученог оквирног споразума и уговора,

- спорним изменама конкурсне документације није била извршена измена садржине критеријума за избор у вези услова траженог кадровског капацитета, те да поносилац захтева није у року од три дана пре првобитно одређеног рока за подношење понуда (10.01.2023. године) поднео захтев за заштиту права којим би оспорио наведено.

У вези са садржином критеријума за избор у вези услова траженог кадровског капацитета, наручилац је навео да има потребу за ангажовањем великог броја омладинаца које понуђач мора у кратком року од добијеног захтева да обезбеди, те да прописан критеријум јасно осликава оно што ће бити предмет извршења оквирног споразума/уговора, уз напомену да имајући у виду и то да је корона вирус још увек актуелан, своје потребе за омладинцима не може да предвиди, услед чега се дешава да два до три месеца има потребу за 20 и 15 омладинаца, а онда у континуитету 4 месеца за по 70 омладинаца, због чега је неприхватљиво да се уговор додели понуђачу који овај капацитет не поседује и није спреман да за исти гарантује банкарском гаранцијом за добро извршење посла.

Наручилац је навео да нема времена да кад дође у стање потребе за омладинцима, води поступке раскида уговора и новог избора понуђача, за шта је потребно 3 месеца, те се мора побринути да се набавка додели понуђачу који има капацитет да предметну набавку у континуитету извршава. Наручилац сматра да захтеваним условом ни један привредни субјект није фаворизован, имајући у виду да на тржишту постоје бар две омладинске задруге које овај критеријум самостално испуњавају, које су у претходном периоду извршавале овај предмет јавне набавке: (Омладинска задруга "Сат" и Омладинска задруга "Индекс" Београд), а свакако постоји и могућност подношења заједничке понуде,

- у складу са чланом 126. ЗЈН, у конкурсној документацији су дефинисани стандарди осигурања квалитета који се, у складу са ставом 1. наведеног члана заснивају на одговарајућим стандардима које су потврдила акредитована тела (ISO 9001 или одговарајући), при чему није ограничена конкуренција и није онемогућено подношење прихватљиве понуде било којем понуђачу, који у своје пословање има уведене радне процесе прописане стандардом 9001, уз напомену да у досадашњем искуству наручиоца ни један добављач у преко стотину јавних набавки и набавки на које се ЗЈН не примењује, у којима је стандард 9001 био прописан као критеријум, није доставио неважећи стандард 9001 или стандард који није издат од акредитационог тела.

У вези са тим, наручилац је навео да уколико неки понуђач достави неважећи документ, то ће у стручној оцени понуда бити утврђено и понуда ће у складу са тим бити оцењена, те да ће у сваком случају поступити у складу са чланом 119. и 120. ЗЈН,

- првобитно је у конкурсној документацији било предвиђено да је понуђач дужан да, као средство финансијског обезбеђења за озбиљност понуде, достави бланко соло меницу, као и менично овлашћење да се меница у висини од 3% од вредности понуде без ПДВ (што представља збир јединичних цена) без сагласности понуђача може поднети на наплату, а као средство финансијског обезбеђења за добро извршење посла бланко соло меницу, као и менично овлашћење да се меница у висини од 10% од вредности уговора без ПДВ без сагласности понуђача може поднети на наплату, али да је након продужења рока за подношење понуде и измене конкурсне документације, дефинисано да средство финансијског обезбеђења буде банкарска гаранција, са намером да наручилац што мање буде изложен ризику у случају доделе и закључења уговора са понуђачем који нема пословни капацитет за извршење уговора на начин како је уговорено, те да поменута банкарска гаранција обезбеди да понуду поднесу само солвентни понуђачи који имају потребан капацитет да извршавају уговорне обавезе у периоду од две године, имајући у виду значај и неопходност предметних услуга.

У вези са тим, наручилац је навео да је приликом дефинисања средства финансијског обезбеђења за озбиљност понуде и за добро извршење оквирног споразума/уговора поступио у складу са чланом 94. став 1. тачка 1) и 2. и став 2. и 3. ЗЈН јер је иста дефинисао у оквиру законског лимита, посебно имајући у виду комплексност и трајање односно вредност оквирног споразума, јер је претходном изменом прописано да ће процењена вредност јавне набавке представљати и вредност оквирног споразума, те да због наведеног сматра да није онемогућио привредне субјекте да припреме прихватљиве понуде, те није поступио супротно одредбама члана 93. став 1. и 2. ЗЈН, јер је у конкурсној документацији јасно предочио све што се средстава финансијског обезбеђења тиче, а на основу којих података су привредни субјекти могли да припреме прихватљиве понуде.

Такође, наручилац је навео да ће се реализација уговора одвијати по цени сата увећаној за цену провизије понуђача, док се избор понуда врши на основу збира понуђених јединичних цена (колона 5 обрасца структуре цене како је у спецификацији

наведено), што значи да су оквирне потребе представљене, при чему је назначено којих занимања и профила морају бити потребни кадрови и дефинисани су сви услови за подношење прихватљиве понуде, те да је из поменутог разлога извршена измена конкурсне документације, објављена процењена вредност исте и одређено да ће се оквирни споразум закључити на процењену вредност јавне набавке, при чему укупна понуђена цена представља збир јединичних цена и одређена је као критеријум за доделу уговора и на основу исте ће се упоређивати понуде, односно да је с обзиром на наведено средство финансијског обезбеђења за озбиљност понуде морало бити измењено у погледу тога да се доставља на износ од 3% од процењене вредности јавне набавке, односно у номиналном износу од 720.000,00 динара, те да би уколико би средство финансијског обезбеђења за озбиљност понуде било на износ од 3% од вредности понуде, а вредност понуде представља збир јединичних цена, наручилац добио средство финансијског обезбеђења за озбиљност понуде на многоструко мањи износ.

Наручилац је навео и да је проценио да ће уколико не пропише достављање банкарске гаранције која гарантује потребан ниво финансијске стабилности у извршењу уговорених обавеза, бити изложен ризику закључивањем уговора са понуђачем који нема потребан капацитет и озбиљност пословања.

Поред наведеног, наручилац је указао да је сва приспела средства финансијског обезбеђења вратио неотворена понуђачима с обзиром да је у року за подношење понуда изменио врсту средстава финансијског обезбеђења, те је у наведеној ситуацији поступао аналогно члану 139. став 2. ЗЈН, уз напомену да би на исти начин поступио и у случају да је само продужио рок за подношење понуда с обзиром на то да рок важења понуда и достављено средство финансијског обезбеђења морају да буду усклађени, као и да одлука да измени конкурсну документацију у овом делу није заснована на чињеници да је сазнао да се за подношење понуда интересује више понуђача, те да очекује да ће добити више од три понуде након увођења банкарске гаранције.

На крају, наручилац је навео да то што захтевани услови нису по укусу подносиоца захтева, не спречава истог да поднесе прихватљиву понуду, нити је подносилац захтева у поднетом захтеву навео да не може да испуни захтеване услове, те самим тим не значи да наручилац поступа супротно ЗЈН.

У оквиру мишљења у вези са одговором наручиоца датим поводом предметног захтева за заштиту права, подносилац захтева је изнео аргументацију из које произилази да је у свему остао при аргументацији изнетој у оквиру поднетог захтева за заштиту права.

Подносилац захтева је у оквиру мишљења у вези са одговором наручиоца датим поводом предметног захтева за заштиту права, поставио захтев да му наручилац надокнади и износ од 18.750,00 динара на име адвокатских трошкова за састав наведеног поднеска.

Републичка комисија је у конкретном случају утврдила да су испуњене процесне претпоставке за поступање по предметном захтеву за заштиту права имајући у виду да је поднет у року, од стране лица које има активну легитимацију, да има садржину која је у складу са чланом 217. став 1. ЗЈН, као и да је уз исти достављен доказ о уплати таксе из члана 225. ЗЈН, као и овлашћење за заступање за ангажованог пуномоћника.

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 поднетом захтеву, тако и у одговору који је поводом њега дат од стране наручиоца, Републичка комисија је о основаности предметног захтева за заштиту права, одлучила као у диспозитиву решења из следећих разлога:

Републичка комисија констатује да је поступајући у конкретном случају утврдила следеће:

- да је јавни позив за предметну јавну набавку објављен на Порталу јавних набавки дана 09.12.2022. године, те да је у истом било наведено да рок за подношење понуда истиче дана 10.01.2023. године у 10:00 часова, који закључно са даном 10.01.2023. године није био продужаван од стране наручиоца,

- да је закључно са даном 10.01.2023. године, од стране наручиоца била извршена само једна измена конкурсне документације, за коју је у огласу "Исправка - обавештење о изменама или додатним информацијама", објављеном дана 22.12.2022. године на Порталу јавних набавки дана, наведено да је конкурсна документација допуњена у делу "Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта", а у вези образовних и стручних квалификација и списка пружених услуга.

Истог дана на Порталу јавних набавки (а у односу на садржину документа конкурсне документације која су била објављена на дан 09.12.2022. године када је објављен јавни позив за предметну јавну набавку), објављене су измењене верзије следећих делова конкурсне документације: "Упутство понуђачима како да сачине понуду", "Критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума" и "Општи део-подаци о предмету јавне набавке",

- да су пре истека рока за подношење понуда одређеног у јавном позиву, електронским путем преко Портала јавних набавки, наручиоцу достављене две понуде ради учешћа у предметом поступку јавне набавке, при чему је прва од њих достављена дана 09.01.2023. године (у 16:41 часова), а друга дана 10.01.2023. године (у 09:51 часова),

- да су дана 10.01.2023. године, на званичној интернет страници Канцеларије за јавне набавке обављена два обавештења у вези са радом Портала јавних набавки, без назначеног времена објављивања:

1. обавештење следеће садржине: "Обавештавамо вас да је 10. јануара 2023. године дошло до отежаног рада Портала јавних набавки. У току је рад на отклањању уоченог проблема. Обавестићемо вас благовремено о предузетим активностима.",

2. обавештење следеће садржине: "Обавештавамо вас да је Портал јавних набавки у функцији. У вези са поступцима јавних набавки у којима је отварање понуда било заказано за 10. јануар 2023. године, Канцеларија је поступила на начин прописан Упутством за коришћење Портала јавних набавки ("Службени гласник РС" број 93/2020)".

У вези са наведеним, Републичка комисија је констатовала да је у оквиру захтева за заштиту права наведено да је дана 10.01.2023. године, и на Порталу јавних набавки било објављено обавештење у вези са отежаним радом истог, следеће садржине:

"Обавештавамо вас да су због отежаног рада Портала јавних набавки сва отварања понуда заказана за 10.01.2023. године блокирана. С тим у вези, наручиоци су дужни да у овим поступцима јавних набавки поступе у складу са одредбама члана 87. Закона о јавним набавкама ("Службени гласник РС", број 91/19).

Републичка комисија констатује да у време поступања овог органа по предметном захтеву за заштиту права, обавештење са садржином коју је навео подносилац захтева, није видљиво на Порталу јавних набавки, али да исто није спорно међу странкама,

- да је дана 11.01.2023. године, од стране наручиоца на Порталу јавних набавки извршена објава огласа "Исправка - обавештење о изменама или додатним информацијама" (послат на објављивање дана 10.01.2023. године), у коме је наведено следеће:

"С обзиром да Портал јавних набавки није био у функцији дана 10.01.2023. године, до када је био предвиђен рок за подношење и отварање понуда на Порталу јавних набавки, наручилац је поступио у складу са чланом 87. став 1. тачка 3) и став 5. Закона о јавним набавкама и продужио рок за подношење понуда до 17.01.2023. године до 10,00 часова".

Истог дана на Порталу јавних набавки (а у односу на садржину докумената конкурсне документације која је била измењена дана 22.12.2022. године), објављене су измењене верзије следећих делова конкурсне документације: "Упутство понуђачима како да сачине понуду" и "Општи део-подаци о предмету јавне набавке",

- да је дана 12.01.2023. године, од стране наручиоца на Порталу јавних набавки извршена објава огласа "Исправка - обавештење о изменама или додатним информацијама" (пслато на објављивање дана 11.01.2023. године), у коме је наведено следеће:

"Наручилац је изменио конкурсну документацију у делу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и у погледу средстава финансијског обезбеђења за озбиљност понуде и за добро извршење посла где се уместо меница захтева банкарска гаранција због вредности јавне набавке. Средства финансијског обезбеђења које су понуђачи доставили до претходно дефинисаног рока за подношење понуда биће враћени понуђачима и они су у обавези да доставе ново средство финансијског обезбеђења за озбиљност понуде. Наручилац је због свих измена такође продужио и рок за подношење понуда".

У поменутом огласу је наведено да рок за подношење понуда истиче дана 19.01.2023. године у 10:00 часова.

Истог дана на Порталу јавних набавки (а у односу на садржину документа конкурсне документације која су била објављена на дан 09.12.2022. године када је објављен јавни позив за предметну јавну набавку, односно када је реч о документима конкурсне документације која су била измењена дана 22.12.2022. године и 11.01.2023. године), објављене су измењене верзије следећих делова конкурсне документације: "Упутство понуђачима како да сачине понуду", "Критеријуми за квалитативан избор привредног субјекта и упутство како се доказује испуњеност тих критеријума", "Општи део-подаци о предмету јавне набавке", "Опис услуге и услови извршења", "Критеријуми за доделу уговора, "Модел оквирног споразума" и "Модел уговора".

- да је дана 14.01.2023. године, од стране наручиоца на Порталу јавних набавки извршена објава огласа "Исправка - обавештење о изменама или додатним информацијама" (пслато на објављивање дана 13.01.2023. године), у коме је наведено следеће:

"У складу са Законом о јавним набавкама и потребама наручиоца, а у намери да се обезбеди квалитетно и потпуно извршење уговорених обавеза, измењена је конкурсна документација и продужен рок за подношење понуда.

Наручилац је због немогућности да се предвиди тачан број потребних омладинаца који ће бити ангажовани у уговореном периоду, као и обим и учесталост пословних потреба (просечно нам је прошле године требало 30 омладинаца месечно, а у летњим месецима тај број је ишао до 50), изменио тражено средство финансијског обезбеђења како би обезбедио да се потребе наручиоца извршавају у уговореним роковима, што гарантује лако наплата и извесна банкарска гаранција.

Наручилац сходно члану 94. ЗЈН и Правилнику о начину планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци може да захтева конкурсном документацијом средство финансијског обезбеђења (меницу, банкарску гаранцију и друге хартије од вредности).

Изменом конкурсне документације дефинисано је да ће процењена вредност јавне набавке представљати вредност оквирног споразума/уговора, те је сходно томе и прописано као средство финансијског обезбеђења банкарска гаранција за озбиљност понуде и добро извршење посла. Извршеном изменом наручилац ни на који начин није онемогућио ни једног привредног субјекта да поднесе исправну понуду."

У поменутом огласу је наведено да рок за подношење понуда истиче дана 24.01.2023. године у 10:00 часова.

Истог дана на Порталу јавних набавки (а у односу на садржину докумената конкурсне документације која су била измењена дана 22.12.2022. године, 11.01.2023. године и 12.01.2023. године), објављене су измењене верзије следећих делова конкурсне документације: "Упутство понуђачима како да сачине понуду" и "Општи део-подаци о предмету јавне набавке",

- да је у периоду након 10.01.2023. године, наручилац преко Портала јавних набавки, давао појашњења конкурсне документације, поступајући у смислу члана 97. став 2. ЗЈН,

- да је, имајући у виду садржину захтева за заштиту права, те одговора који је наручилац дао поводом истог, неспорно да су од стране понуђача који су поднели понуде ради учешћа у предметном поступку јавне набавке, наручиоцу била достављена средства обезбеђења за озбиљност понуде предвиђена конкурсном документацијом пре измена које су уследиле након дана 10.01.2023. године, а које је наручилац истима вратио.

Републичка комисија констатује да из утврђеног чињеничног стања, као неспорно, произилази да је у јавном позиву за предметни поступак јавне набавке, који је у складу са чланом 106. ЗЈН објављен на Порталу јавних набавки, било одређено да рок за подношење понуда истиче дана 10.01.2023. године у 10:00 часова, те да исти закључно са даном 10.01.2023. године није био продужаван од стране наручиоца, док је пре истека наведеног рока за поношење понуда од стране наручиоца била извршена само једна измена конкурсне документације која се односила на део "Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта", и то на критеријум за избор у вези образовних и стручних квалификација и списка пружених услуга.

Републичка комисија констатује да су наручиоцу пре истека рока за подношење понуда одређеног у јавном позиву, а ради учешћа у предметном поступку јавне набавке, електронским путем преко Портала јавних набавки, биле поднете две понуде, од којих је последња била поднета непосредно пре истека наведеног рока тј. у 09:51 часова.

Даље, из утврђеног чињеничног стања произилази да је у току дана 10.01.2023. године дошло до отежаног рада Портала јавних набавки, на коју околност је Канцеларија за јавне набавке објавила одговарајуће обавештење на својој званичној интернет страници, у вези са чим из садржине захтева за заштиту права произилази да је истог дана и на Порталу јавних набавки било објављено обавештење на околност да су због отежаног рада Портала јавних набавки сва отварања понуда заказана за 10.01.2023. године била блокирана.

Из утврђеног чињеничног стања прозилази да је, такође у току дана 10.01.2023. године, Канцеларија за јавне набавке на својој званичној интернет страници објавила обавештење да је Портал јавних набавки у функцији, те да је у вези са поступцима јавних набавки у којима је отварање понуда било заказано за 10.01.2023. године, Канцеларија поступила на начин прописан Упутством за коришћење Портала јавних набавки ("Службени гласник РС" број 93/2020)".

Поред наведеног, из утврђеног чињеничног стања произилази да је од стране наручиоца у вези са спровођењем предметог поступка јавне набавке, дана 10.01.2023.

године послато на објављивање а дана 11.01.2023. године било објављено да се рок за подношење понуда продужава на дан 17.01.2023. године, након чега је исти понуђачима који су доставили своје понуде ради учешћа у предметном поступку јавне набавке пре истека рока за подношење понуда одређеног јавним позивом, вратио достављена средства обезбеђења.

Након овог поступања наручиоца, уследило је вршење измена конкурсне документације које је спроведено најпре дана 12.01.2023. године (уз одређивање да рок за подношење понуда истиче дана 19.01.2023. године у 10:00 часова), а затим и дана 14.01.2023. године (уз одређивање да рок за подношење понуда истиче дана 24.01.2023. године у 10:00 часова), при чему су извршене измене конкурсне документације имале за последицу да је уместо менице као средстава обезбеђења за озбиљност понуде и добро извршење посла предвиђеног конкурсном документацијом, одређено да су понуђачи дужни да доставе банкарске гаранције, као и то да је дошло до одређених промена у формулисању садржине критеријума за избор у вези услова кадровског капацитета и начина доказивања истог.

Републичка комисија констатује да из утврђеног чињеничног стања произилази да је у вези са вршењем измена конкурсне документације до којих је дошло након дана 10.01.2023. године у делу који се односи на тражено средство обезбеђења за озбиљност понуде и добро извршење посла, наручилац навео као разлоге за своје поступање потребу да се тиме "обезбеди" да се потребе наручиоца извршавају у уговореним роковима, што гарантује лако наплатива и извесна банкарска гаранција", а имајући у виду да наручилац није у могућности "да предвиди тачан број потребних омладинаца који ће бити ангажовани у уговореном периоду, као и обим и учесталост пословних потреба", које околности нису условиле вршење измена конкурсне документације на наведени начин пре истека рока за подношење понуда одређеног у јавном позиву, што значи да наведено не може да се сматра новонасталим околностима.

Чланом 7. став 2. ЗЈН прописано је да наручилац не може да ограничи конкуренцију са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или неповољнији положај, а нарочито не може онемогућавати било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Чланом 9. ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим привредним субјектима.

Чланом 87. став 1. тачка 3) ЗЈН прописано је да је наручилац дужан да продужи рок за подношење пријава или понуда ако Портал јавних набавки није био доступан у току периода од четири сата пре истека рока за подношење пријава или понуда.

Чланом 87. став 5. ЗЈН прописано да је у случају из става 1. тачка 3) овог члана наручилац дужан да продужи рок за подношење пријава или понуда за најмање четири дана.

Чланом 96. ЗЈН прописано је да је ако у року за подношење понуда измени или допуни документацију о набавци, наручилац дужан да без одлагања измене или допуне пошаље на објављивање на Портал јавних набавки, односно стави на располагање на исти начин као и основну документацију (став 1), да је ако измени или допуни документацију о набавци наручилац дужан да поступи у складу са чланом 87. овог закона (став 2), као и да по истеку рока за подношење понуда наручилац не може да мења нити да допуњује документацију о набавци.

Имајући у виду цитиране законске одредбе, те поступање наручиоца у предметном поступку јавне набавке, а које произилази из утврђеног чињеничног стања, Републичка комисија констатује да су Упутством за коришћење Портала јавних

набавки ("Сл. гласник РС", бр. 93/ 2020, у даљем тексту: Упутство), утврђена правила која се примењују у случају да током поступка јавне набавке може да наступи недоступност Портала због техничких или других разлога.

Тачком 17. став 1. Упутства прописано је да недоступност Портала не утиче на почетак и ток рокова у поступку јавне набавке, осим када недоступност Портала наступи:

- 1) током рока за подношење понуда или
- 2) током отварања понуда.

Тачком 18. Упутства прописано је да недоступност Портала током рока за подношење понуда постоји када током периода од четири сата пре истека рока за подношење Корисник Портала није у могућности да:

- 1) приложи било који документ е-Понуде у складу са условима и ограничењима из тачке 4. овог упутства или
- 2) креира или приложи образац е-Понуде или
- 3) поднесе е-Понуду.

Такође, наведеном тачком Упутства прописано је и следеће:

- недоступност Портала, корисник Портала без одлагања пријављује Канцеларији, с тим да може и раније да пријави недоступност Портала Канцеларији у случају из става 1. ове тачке,

- по пријему пријаве, Канцеларија проверава корисничку пријаву без одлагања, те да у случају утврђене недоступности Портала, Канцеларија без одлагања:

1) обавештава о недоступности путем електронске поште заинтересоване привредне субјекте и наручиоца у поступку јавне набавке, без откривања идентитета подносиоца пријаве;

2) објављује обавештење о недоступности на интернет страницама Канцеларије или на Порталу, уколико се недоступност односи на више поступака јавних набавки истовремено.

- изузетно, ако се недоступност Портала отклони у року краћем од сат времена од пријема пријаве и ако је од отклањања преостало најмање два сата до истека рока за подношење понуда, сматраће се да недоступност није наступила.

- ако се утврди недоступност Портала, рок за подношење понуда не тече док се недоступност не отклони.

- након отклањања недоступности Портала, Канцеларија без одлагања:

1) обавештава о доступности Портала путем електронске поште заинтересоване Кориснике Портала у поступку јавне набавке и

2) објављује обавештење о доступности Портала на интернет страницама Канцеларије и на Порталу, уколико се недоступност односила на више поступака јавних набавки истовремено.

- након пријема обавештења о доступности Портала, наручилац продужава рок за подношење понуда за најмање четири дана.

Тачком 19. Упутства прописано је да ако наручилац након истека 30 минута од рока одређеног за отварање понуда није у могућности да преузме све е-Понуде и њихове делове са Портала, наведену немогућност без одлагања пријављује Канцеларији, при чему немогућност из става 1. ове тачке не утиче на обавезу чланова комисије за јавне набавку или лица из члана 92. став 2. Закона да спроведу радње на поступку отварања понуда које су прописане одредбама подзаконског акта који уређује поступак отварања понуда.

Такође, тачком 19. Упутства прописано је следеће:

- уколико процени да се отварање е-Понуда путем Портала не може спровести истог дана који је био одређен за отварање понуда, Канцеларија утврђује недоступност

Портала и без одлагања о недоступности Портала обавештава путем електронске поште понуђаче и чланове комисије за јавну набавку или лице из члана 92. став 2. Закона,

- у случају утврђене недоступности Портала, поступак отварања е-Понуда путем Портала се зауставља док се недоступност не отклони,

- поступак отварања е-Понуда путем Портала аутоматски се наставља након отклањања недоступности Портала,

- након отварања е-Понуда, Портал формира записник о отварању е-Понуда и аутоматски електронским путем ставља на располагање наручиоцу и свим понуђачима чиме се поступак отварања понуда путем Портала завршава.

- ако се недоступност Портала отклони на исти дан када је примљена пријава, сматраће се да недоступност није наступила.

Како из утврђеног чињеничног стања произилази да је дана 10.01.2023. године, на званичној интернет страници Канцеларије за јавне набавке објављено обавештења да је дошло до отежаног рада, у вези са чим из садржине захтева за заштиту права произилази да је истог дана и на Порталу јавних набавки било објављено обавештење на околност да је због отежаног рада Портала јавних набавки дошло до блокирања свих отварања понуда заказаних за дан 10.01.2023. године, из чега следи да је у наведеној ситуацији дошло до поступања по правилима која су прописана тачком 19. Упутства, Републичка комисија констатује да се не може закључити да је наведеног дана дошло до недоступности Портала јавних набавки током рока за подношење понуда на начин да заинтересовани привредни субјекти нису били у могућности да приложе документа који чине понуду, да креирају или приложе образац понуде или да поднесу понуду.

С обзиром на наведено, Републичка комисија констатује да у конкретном случају није утврдила да је наручилац имао законски основ да у поступку јавне набавке у којем је истекао рок за подношење понуда одређен у јавном позиву, а у односу на који није утврђена недоступност Портала јавних набавки за подношење понуда на дан 10.01.2023. године у смислу тачке 18. Упутства, продужи рок за подношење понуда са позивом на правила поступка утврђена чланом 87. став 1. тачка 3) и став 5. ЗЈН.

Наведено поступање наручиоца за исход је имало да је након истека рока за подношење понуда (који је био неизмењен почев од дана 09.12.2022. године када је објављен јавни позив за предметни поступак јавне набавке, закључно са даном 10.01.2023. године), извршено продужење истог у току којег је наручилац накнадно изменио првобитне услове за спровођење поступка јавне набавке, због разлога који су му били познати од почетка спровођења предметног поступка јавне набавке у ком смислу исти сноси потпуну одговорност.

Републичка комисија констатује да је поступање наручиоца у конкретном случају имало за последицу да заинтересованим привредним субјектима који су у наведеном року поднели понуде ради учешћа у предметном поступку јавне набавке на основу услова конкурсне документације који су били релевантни у моменту подношења истих (закључно са даном 10.01.2023. године), није обезбеђен једнак положај у истом и неоправдано су доведени у неповољан положај, чиме је истовремено извршена повреда начела поступка јавне набавке утврђених одредбама члана 7. став 2. и члана 9. ЗЈН.

Имајући у виду изнето, Републичка комисија констатује да је, на основу члана 226. став 4. тачка 1) ЗЈН, одлучила као у ставу првом изреке овог решења.

Наручилац је дужан да у складу са чињеничним стањем утврђеним од стране Републичке комисије у предметном решењу, оконча предметни поступак јавне набавке у складу са ЗЈН.

Одлука о трошковима поступка заштите права је донета на основу члана 226. став 1. тачка 13) у вези члана 225. став 5. и 9. ЗЈН и тарифног броја 37. став 1. у вези тарифног броја 13. Тарифе о наградама и накнадама трошкова за рад адвоката («Сл.

гласник РС» бр. 121/12, 99/2020 и 37/2021 у даљем тексту: Тарифа) који је примењен с обзиром на процењену вредност предметног поступка јавне набавке поводом којег је поднет предметни захтев за заштиту права, 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, те ангажовања адвоката за састав захтева за заштиту права којим је покренут предметни поступак заштите права у износу од 37.500,00 динара, што укупно представља износ од 157.500,00 динара.

Такође, одлучујући у овом делу, Републичка комисија је имала у виду да је постављен захтев за накнаду трошкова које је подносилац захтева имао на име ангажовања адвоката за састав мишљења у вези са одговором наручиоца датим поводом поднетог захтева за заштиту права у износу од 18.750,00 динара.

У вези са тим, Републичка комисија констатује да из аргументације изложене у оквиру наведеног поднеска произилази да је подносилац захтева у свему остао при аргументацији изнетој у захтеву за заштиту права, из чега следи да садржина истог није била од утицаја на одлучивање у конкретном случају и доношење предметне одлуке те да се стога ангажовање адвоката за састав наведеног поднеска не може сматрати нужним и оправданим трошком у смислу члана 225. став 6. ЗЈН.

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

На основу одредби члана 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 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.


ПРЕДСЕДНИЦА ВЕЋА
Весна Гојковић Милин
Весна Гојковић Милин

Доставити (по ЗУП-у):

- 1. наручиоцу:** Управа за заједничке послове републичких органа, Београд, ул. Немањина 22-26,
- 2. подносиоцу захтева:** ОМЛАДИНСКА ЗАДРУГА "ФАКС", Крагујевац, ул. Јанка Веселиновића бр. 29
- 3. пуномоћнику подносиоца захтева:** адвокат Бранко Ракита, Крагујевац, ул. Николе Пашића бр. 31/1-6