

## **STUDIJA SLUČAJA**

# **NABAVKA RADOVA NA REKONSTRUKCIJI OBJEKTA CENTRA ZA SOCIJALNI RAD U ŽABARIMA**

## I UVOD

- **Naručilac:** Opštinska uprava opštine Žabari
- **Cilj istraživanja:** Ispitivanje zakonitosti sprovedenog postupka javne nabavke
- **Faza/deo javne nabavke koja je predmet interesovanja:** Odluka o dodeli ugovora
- **Plan javne nabavke:** Nabavka je predviđena u planu javnih nabavki naručioca
- **Broj, naziv, predmet javne nabavke:** „Građevinski radovi na rekonstrukciji objekta Centra za socijalni rad u Žabarima, Referentni broj: 404-6/2020-02
- **Vrsta postupka:** otvoreni postupak javne nabavke
- **Procenjena vrednost javne nabavke:** 26.910.477,60 dinara
- **Broj ponuda:** 10 ponuda (sve zajedničke)
- **Vrednost prihvaćene ponude:** 24.006.298,67 dinara
- **Vrednost najniže i najskuplje ponude:** 20.195.712,52 dinara / 26.491.520,75 dinara
- **Način okončanja postupka:** Doneta je odluka o dodeli ugovora
- **Vreme trajanja postupka javne nabavke od momenta objavljivanja do zaključenja ugovora/obustave postupka:** 5 meseci
- **Vrednost zaključenog ugovora:** 24.006.298,67 dinara
- **Stepen izvršenja ugovora:** /

## II GLAVNI NALAZI

- Naručilac je odbio ponudu kojom je ponuđena cena građevinskih radova na rekonstrukciji objekta Centra za socijalni rad u Žabarima bila preko 2 miliona dinara niža od cene koju je ponudio izabrani ponuđač, iako u odbijenoj ponudi nije bilo nedostatka koji bi onemogućili utvrđivanje stvarne sadržine ponude, niti je bilo nemoguće uporediti je sa drugim ponudama, kako je bilo navedeno u obrazloženju odluke. Naručilac je ovu ponudu odbio samo iz razloga što je u Modelu ugovora i Obrascu ponude bila navedena različita ukupna cena
- Na osnovu podataka iz Obrasca ponude i Obrasca strukture cene bilo je jasno koliko iznose ponuđene jedinične cene radova u toj ponudi, kao i koliko iznosi ukupna cena i nije bilo osnova za odbijanje ponude koja je povoljnija. Naručilac je mogao i morao da dozvoli ispravku greške zbog koje je odbijena ponuda, a ta greška i nije bila relevantna za ocenu ponude kao prihvatljive;
- Ponuđač čija je ponuda odbijena, podneo je zahtev za zaštitu prava. Republička komisija je rešenjem odbila taj zahtev konstatujući da se u konkretnom slučaju opisani nedostatak ne može tretirati kao računska greška u ponudi, jer su nedvosmisleno iskazane dve različite cene i to jedna cena u Obrascu ponude i Obrascu strukture cene, dok je druga cena navedena u Modelu ugovora, te bi se po jednoj od tih cena morao zaključiti ugovor;
- Čak i da ponuđač nije naveo ukupnu cenu u Modelu ugovora, njegova ponuda nikako nije mogla da bude odbijena kao neprihvatljiva, jer je za model ugovora jedino važno da ga ponuđač potpiše i dostavi preko Portala, i da tako potvrdi da je saglasan sa njegovom sadržinom i budućim ugovorom o javnoj nabavci.

### III OPIS SLUČAJA

Ova studija slučaja se odnosi na otvoreni postupak javne nabavke radova na rekonstrukciji objekta Centra za socijalni rad u Žabarima, koji je u toku 2021. godine sproveo naručilac Opštinska uprava opštine Žabari<sup>1</sup>.

U tom postupku javne nabavke, naručilac je odbio ponudu kojom je ponuđena cena koja je za više od 2 miliona dinara niža od cene koji je ponudio izabrani ponuđač. Ponuda je odbijena zbog različite ukupne cene koja je navedena u Obrascu ponude i u Modelu ugovora. Naručilac je u odluci o dodeli naveo da, primenom člana 144. stav 1. tačka 6) ZJN, odbija ponudu zato što ne može da se utvrdi stvarna sadržina te ponude, a zbog navedene razlike u ceni. Naime, u Obrascu ponude i u Obrascu strukture cene koje je dostavio u svojoj ponudi, ponuđač je upisao iste iznose ukupne cene:

- Ukupna cena bez PDV-a: 21.983.354,88 RSD

- Ukupna cena sa PDV-om: 26.380.025,85 RSD

Međutim, u Modelu ugovora ponuđač je greškom upisao ukupnu cenu drugačiju od ukupne cene koju je naveo u Obrascu ponude i u Obrascu strukture cene, i to:

- Ukupna cena bez PDV-a: 22.014.351,78 RSD

- Ukupna cena sa PDV-om: 26.417.222,13 RSD

Smatramo da u ponudi nije bilo nedostatka zbog kojih nije bilo moguće utvrditi stvarnu sadržinu navedene ponude, niti je bilo nemoguće uporediti je sa drugim ponudama, kako to tvrdi naručilac. Dva najvažnija dokumenta u kojima se upisuje ukupna ponuđena cena, a koje ponuđač dostavlja uz svoju ponudu su, svakako, *Obrazac ponude*, kao i *Obrazac strukture cene* koji su sastavni deo ponude. U tim dokumentima ponuđač čija je ponuda odbijena je naveo tačnu ukupnu ponuđenu cenu (koja je dobijena množenjem jediničnih cena sa ukupnim količinama radova), i nema nikakve razlike između ukupne cene u jednom i drugom dokumentu u njegovoj ponudi.

Članom 13. stav 1. Pravilnika o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki („Službeni glasnik RS“, br. 21/21), određeno je da se u Obrascu strukture ponuđene cene navode sledeći osnovni elementi:

- 1) ponuđena cena (jedinična i ukupna) sa i bez PDV;
- 2) ostali troškovi, koji su uključeni u ponuđenu cenu.

---

<sup>1</sup> <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/15749>

S druge strane, podatak o ukupnoj ponuđenoj ceni je sastavni deo i Obrasca ponude koji se automatski generiše na osnovu podataka koje prilikom podnošenja elektronske ponude ponuđači unose na Portalu javnih nabavki, i to u okviru

„PODACI O PONUDI, Ukupna cena bez PDV-a i Ukupna cena sa PDV-om“.

Dakle, jedini relevantni podaci u pogledu ukupne ponuđene cene su podaci koje ponuđači navode u okviru Obrasca ponude i u Obrasca strukture cene, a u ponudi podnosioca zahteva, ponavljamo, nema nikakve razlike između ukupne ponuđene cene u ta dva dokumenta koji čine sadržinu njegove ponude.

Što se tiče ukupne cene u popunjenom Modelu ugovora koji je dostavio taj ponuđač, ističemo da svrha modela ugovora i nije da u njemu od strane ponuđača bude navedena ukupna cena, već da ponuđač potpisivanjem Modela ugovora prihvati odredbe tog modela koji je sačinio naručilac. Od ponuđača je traženo da prilikom podnošenja elektronske ponude, obeleže i polje

„MODEL UGOVORA, Upoznati smo sa sadržinom i prihvatamo model ugovora“. Podnosilac zahteva je obeležio to polje, čime je prihvatio sadržinu Modela ugovora, čime je ispunio svoju obavezu, a i dostavio je potpisan Model ugovora uz ponudu.

Čak je i u samom Modelu ugovora, u članu 3. navedeno da je cena svih radova koji su predmet Ugovora dobijena na osnovu jediničnih cena iz usvojene ponude. Dakle, merodavne su jedinične cene iz Obrasca strukture cene, a ako je uočio grešku u Modelu ugovora u pogledu ukupne cene, naručilac je trebalo da se obrati ponuđaču i da traži od njega pojašnjenje ili saglasnost za ispravku računске greške primenom odredbe člana 142. stav 4. ZJN. Naime, tom odredbom je propisano da ako ponuda sadrži računsku grešku, naručilac je u obavezi da od ponuđača zatraži da prihvati ispravku računске greške, a ponuđač je dužan da dostavi odgovor u roku od pet dana od dana prijema zahteva. Međutim, nije bilo nikakve greške u ukupnoj ceni koja je navedena u dva jedino relevantna dokumenta (za cenu), a to su Obrazac ponude i u Obrazac strukture cene.

Odlukom o dodeli ugovora, naručilac je ugovor dodelio ponuđaču koji je ponudio cenu od 24.006.298,67 dinara (bez PDV), odnosno 28.807.558,40 (sa PDV). Dakle, u pitanju je cena koja je za preko 2 miliona dinara viša od cene ponuđene u ponudi koja je, prema našem mišljenju, neopravdano odbijena.

Ponuđač čija je ponuda odbijena, podneo je zahtev za zaštitu prava Republičkoj komisiji. Republička komisija je rešenjem odbila taj zahtev<sup>2</sup>, ističući da stvarnu sadržinu ponude, u smislu odredbe člana 144. stav 1. tačka 6) ZJN, predstavljaju svi relevantni podaci u jednoj ponudi kao celini, bez obzira na to u kom su delu te ponude navedeni. Republička komisija konstatuje da se u konkretnom slučaju opisani nedostatak ne može tretirati kao računska greška u ponudi, jer su nedvosmisleno iskazane dve različite cene

---

<sup>2</sup> <http://kjin.rs/wp-content/pdf1/357-2021odlukark.pdf>

i to jedna cena u Obrascu ponude i Obrascu strukture cene, dok je druga cena navedena u Modelu ugovora, te bi se po jednoj od tih cena morao zaključiti ugovor. Stoga je, prema stavu Republičke komisije, podnosilac zahteva morao u tom delu da nedvosmisleno sačini ponudu, tj. da ponuđenu cenu iskaže jasno i da ne ostavi mesta da se naknadno dolazi do različitih tumačenja o tome po kojoj će se od ponuđenih cena zaključiti ugovor o javnoj nabavci.

Mišljenja smo da je na navedeni način neopravdano odbijena ponuda kojom je u relevantnim dokumentima (Obrascu ponude i Obrascu strukture ponuđene cene) ponuđena cena koja je za više od 2 miliona niža od ponude koja je izabrana. Najmanje što je naručilac bio u obavezi da uradi jeste da traži objašnjenje te ponude od strane ponuđača koji ju je podneo i da, eventualno, dozvoli ispravku računске greške koja je očigledno učinjena prilikom podnošenja ponude. Naime, u konkretnom slučaju i nije bilo razlike u jediničnim cenama, jer su jedinične cene bile navedene u Obrascu ponude, i na njih upućuje Model ugovora. Navedeni ponuđač čija je ponuda odbijena, nije modelom ugovora izmenio jedinične cene iz svoje ponude. Pogrešio je, samo, prilikom navođenja ukupne cene u tom modelu, ali je bilo potpuno jasno koliko iznosi ta cena, na osnovu onoga što je bilo navedeno u Obrascu ponude i Obrascu strukture cene.

Što se tiče Modela ugovora, čak da ponuđač i nije naveo ukupnu cenu u tom modelu, njegova ponuda nikako nije mogla da bude odbijena kao neprihvatljiva, jer je za model ugovora jedino važno da ga ponuđač potpiše i dostavi preko Portala, i da tako potvrdi da je saglasan sa njegovom sadržinom i budućim ugovorom o javnoj nabavci. Samim tim, cena u modelu ugovora je potpuno irelevantna, posebno imajući u vidu odredbu člana 13. stav 1. Pravilnika o sadržini konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki („Službeni glasnik RS“, br. 21/21), kojom je određeno da se u Obrascu strukture ponuđene cene kao osnovni element navodi ponuđena cena (jedinična i ukupna) sa i bez PDV.

## IV ZAKLJUČAK

U ovom slučaju naručilac je odbio ponudu kojom je ponuđena cena koja je preko 2 miliona dinara niža od cene koju je ponudio izabrani ponuđač, iako u odbijenoj ponudi nije bilo nedostatka zbog kojih nije bilo moguće utvrditi stvarnu sadržinu ponude, niti je bilo nemoguće uporediti je sa drugim ponudama kako je tvrdio naručilac.

Naručilac je, na osnovu relevantnih odredbi ZJN, mogao i morao da dozvoli ispravku greške zbog koje je odbijena pomenuta ponuda, a ta greška i nije bila relevantna za ocenu ponude kao prihvatljive. Na osnovu podataka iz Obrasca ponude i Obrasca strukture cene bilo je jasno koliko iznose ponuđene jedinične cene radova u toj ponudi, kao i koliko iznosi ukupna cena i nije bilo osnova za odbijanje ponude koja je povoljnija.

Navedenim postupanjem, naručilac je povredio prvo i osnovno načelo javnih nabavki - Načelo ekonomičnosti i efikasnosti koje je propisano članom 6. ZJN.