ПОСТАПКИ ЗА ЈАВНИ НАБАВКИ

1.Прашање:

Согласно Планот за јавни набавки за 2026 година, спроведовме отворена постапка за набавка на електрична енергија. Постапката беше поништена бидејќи не пристигна ниту една понуда. Постапката ја објавивме повторно, но и во вториот обид не добивме ниту една понуда. Согласно Законот за јавни набавки, сега би можеле да спроведеме постапка со преговарање без објавување на оглас, но до кого да доставиме покани за учество, кога претходно не се јавила ниту една фирма.

Дали да доставиме покани до сите регистрирани снабдувачи или да се обратиме до ЕВН со кој би заклучиле договор, како краен корисник?

Одговор:

Договорниот орган може да спроведе постапка со преговарање без објавување оглас за јавна набавка за стоки, услуги или работи согласно со член 55 став 1 под а) од законот, кога по претходно спроведени две отворени постапки или поедноставени отворени постапки не е поднесена ниту една понуда или ниту една соодветна понуда, односно кога по претходно спроведени две ограничени постапки не е поднесена ниту една пријава за учество или ниту една соодветна пријава за учество во првата фаза, под услов да не се значително сменети условите од тендерската документација.

Наведенава одредба му овозможува на договорниот орган, да спроведе постапка со преговарање без објавување оглас, доколку претходно спровел две отворени постапки на кои не е поднесена ниту една понуда или ниту една соодветна понуда, и под услов да не се значително сменети условите од тендерската документација.

Во однос на дилемата „до кого да доставите покани за учество, како и дали да се обратите до ЕВН со кој би заклучиле договор, како краен снабдувач“, сметаме дека тоа е одлука која треба сам да ја донесе договорниот орган врз основа на претходно направена анализа на пазарот како и имајќи ги предвид одредбите од материјалниот пропис, а особено член 9 став (10) и (13) од Законот за енергетија (*) ("Службен весник на РСМ" бр. 101/2025 и 135/2025). Имајќи ги предвид наведениве одредби произлегува дека подобро би било да доставите покани до сите регистрирани снабдувачи на електрична енергија.

Сепак, укажуваме дека по неуспешно спроведените постапки договорниот орган треба да ја испита причината за недостатокот на интерес на економските оператори да учествуваат во постапката која ја спровел, со цел во иднина да не се наоѓа во слична ситуација. Доколку, причина за неучество во постапката се лошо дефинирани тендерски услови или недоволно обезбедени средства, ќе треба да се посвети особено внимание при дефинирање на барањата и/или спецификациите, како и на правилна проценка на вредноста на набавката и средствата кои ќе бидат потребни за да се реализира предметната потреба.

ПЛАНИРАЊЕ / ПРЕТХОДНА ПРОВЕРКА НА ПАЗАРОТ

2. Прашање:

Спроведуваме постапка за јавна набавка на лабораториски материјали со вкупна проценета вредност од 4.250.000 денари без ДДВ. Предметот на набавка е делив на 98 делови.

За секој дел поединечно на ЕСЈН е внесена проценета вредност. При евалуацијата на понудите увидовме дека за одредени делови понудената цена е повисока од поединечно внесената проценета вредност за тој дел и системот не дозволува завршување на евалуацијата.

При проверка на сите внесени проценети вредности по поединечните делови, утврдивме дека нивниот збир изнесува 4.754.500 денари, што е повеќе од вкупната проценета вредност на постапката од 4.250.000 денари.

Како да постапиме во конкретниот случај, имајќи предвид дека системот во моментот не дозволува завршување на евалуацијата поради разлика меѓу поединечно внесена проценета вредност и понудена цена?

Одговор:

Согласно член 77 став (5) од Законот, доколку во текот на постапката за јавна набавка, најповолната понуда е со цена повисока од износот на средства утврден во одлуката за јавна набавка, договорниот орган може да ја измени одлуката и да дообезбеди средства потребни за реализација на договорот, под услов врз основа на спроведена анализа да утврди дека истото е економски поисплатливо од повторување на постапката и понудената цена да не го надминува вредносниот праг пропишан за видот на постапката согласно со овој закон.

Во услови кога предметот на набавка е подложен на перманентно одржување и сервисирање и кога не се знае точното времето, ниту количината која ќе му биде потребна на договорниот орган, треба да се склучи рамковна спогодба како посебен начин за спроведување на постапката. Рамковната спогодба сама по себе не претставува договор за испорака на конкретна стока, обезбедување услуга или извршување работа. Спогодбата се подразбира како можност договорниот орган во моментот кога ќе му биде потребно нешто што е предмет на спогодбата да пристапи кон една од страните на рамковната спогодба и со неа да склучи договор за извршување на предметот на спогодбата, под услови кои се утврдени во истата. Рамковната спогодба најчесто се склучува доколку: предметот на јавна набавка е услуга или стока за широка потрошувачка; не се знае точно времето, ниту количината која ќе му биде потребна на договорниот орган; предметот е подложен на перманентно одржување и сервисирање; цената и условите за испорака на предметот постојано се менуваат и постои веројатност дека во текот на одреден период ќе има потреба од повторно доделување на договор за јавна набавка за истиот предмет на набавка, а договорниот орган со склучување на рамковна спогодба ќе заштеди време и ќе ги намали трошоците за повторно спроведување на постапка за јавна набавка.

Како што е наведено и во Прирачникот за користење на Електронскиот систем за јавни набавки за договорни органи, по објавување на огласот за јавна набавка доколку е потребно да се изврши промена на проценетата вредност набавката (поради грешка или дообезбедување на средства), одговорното лице истото го прави преку посебен модул на ЕСЈН „Промена на одлука". Во истиот модул може да се направи промена на внесените проценети вредност по дел, во случај на делива набавка.

Во однос на проверката на проценетите вредности, системот прави проверка на вкупната вредност, но одговорноста за правилно внесување на сумите ја сноси самиот Договорниот орган кој го објавува огласот.

Од друга страна, Евалуацијата на понудите е процес на оцена на понудите во постапката за јавна набавка, која комисијата ја врши врз основа на критериумите наведени во тендерската документација.

При утврдувањето на прифатливоста на понудите комисијата предвид треба да ја има дефиницијата дадена во член 2 точка 11 од законот (Прифатлива понуда е понуда поднесена од понудувачот, која ги исполнува условите за утврдување способност, потребите и барањата на договорниот орган наведени во техничките спецификации и останатата тендерска документација, што е навремена, која нема невообичаено ниска цена, а чија конечна цена не ги надминува средствата обезбедени или кои може да се дообезбедат од договорниот орган согласно со овој закон), а согласно став (6) од член 109, неприфатливите понуди нема да ги рангира.

Оттука, комисијата треба да утврди дали во конкретниот случај може да се дообезбедат средствата потребни за реализација на договорот или ќе треба да даде предлог за поништување на постапката за јавна набавка согласно член 114 став (1) алинеја 2 од законот, од причини што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда.

Дополнително, доколку станува збор за отворена постапка за јавна набавка укажуваме на можноста која ја дава член 50 став (4) од законот, согласно кој поради итни причини кои договорниот орган соодветно ќе ги образложи во одлуката за јавна набавка, не може да се запази редовниот рокот, може да определи рок кој нема да е пократок од 20 дена од датумот на објавување на огласот за јавна набавка.

Воедно, Бирото направи подобрување на ЕСЈН со кое се овозможува дополнителна системска контрола при спроведувањето на евалуациите, како и навремено дообезбедување на средства доколку е потребно. Во модулот евалуација, поставена е валидација со цел обезбедување на конзистентност на податоците на системот и почитување на Законот за јавните набавки („Службен весник на РМ" бр. 24/19 и „Службен весник на РСМ" бр. 87/21 и 14/25).

3. Прашање:

Во техничката спецификација е наведено дека договорот ќе се склучи на проценетата вредност на набавката. Понудите на економските оператори го надминуваат износот на средствата предвидени со одлуката, и ЕСЈН не дава да се креира извештај со прифатливи понуди (иако понудите во целост го исполнуваат бараното).

Во овој случај, договорниот орган понудите треба да ги означи за неприфатливи и да се поништи постапката. Напоменуваме, дека се работи за сукцесивна набавка во зависност од потребата (некои ставки може да не бидат предмет на извршување). Новите измени на ЕСЈН ги обврзуваат договорните органи да дообезбедат средства или да склучуваат рамковна спогодба.

Во моментов поради итност на постапката не може да се дообезбедат средства и не може да се прави рамковна спогодба.

Одговор:

Согласно член 77 став (5) од Законот, доколку во текот на постапката за јавна набавка, најповолната понуда е со цена повисока од износот на средства утврден во одлуката за јавна набавка, договорниот орган може да ја измени одлуката и да дообезбеди средства потребни за реализација на договорот, под услов врз основа на спроведена анализа да утврди дека истото е економски поисплатливо од повторување на постапката и понудената цена да не го надминува вредносниот праг пропишан за видот на постапката согласно со овој закон.

Во услови кога предметот на набавка е подложен на перманентно одржување и сервисирање и кога не се знае точното времето, ниту количината која ќе му биде потребна на договорниот орган, треба да се склучи рамковна спогодба како посебен начин за спроведување на постапката. Рамковната спогодба сама по себе не претставува договор за испорака на конкретна стока, обезбедување услуга или извршување работа. Спогодбата се подразбира како можност договорниот орган во моментот кога ќе му биде потребно нешто што е предмет на спогодбата да пристапи кон една од страните на рамковната спогодба и со неа да склучи договор за извршување на предметот на спогодбата, под услови кои се утврдени во истата. Рамковната спогодба најчесто се склучува доколку: предметот на јавна набавка е услуга или стока за широка потрошувачка; не се знае точно времето, ниту количината која ќе му биде потребна на договорниот орган; предметот е подложен на перманентно одржување и сервисирање; цената и условите за испорака на предметот постојано се менуваат и постои веројатност дека во текот на одреден период ќе има потреба од повторно доделување на договор за јавна набавка за истиот предмет на набавка, а договорниот орган со склучување на рамковна спогодба ќе заштеди време и ќе ги намали трошоците за повторно спроведување на постапка за јавна набавка.

Од друга страна, Евалуацијата на понудите е процес на оцена на понудите во постапката за јавна набавка, која комисијата ја врши врз основа на критериумите наведени во тендерската документација.

При утврдувањето на прифатливоста на понудите комисијата предвид треба да ја има дефиницијата дадена во член 2 точка 11 од законот (Прифатлива понуда е понуда поднесена од понудувачот, која ги исполнува условите за утврдување способност, потребите и барањата на договорниот орган наведени во техничките спецификации и останатата тендерска документација, што е навремена, која нема невообичаено ниска цена, а чија конечна цена не ги надминува средствата обезбедени или кои може да се дообезбедат од договорниот орган согласно со овој закон), а согласно став (6) од член 109, неприфатливите понуди нема да ги рангира.

Оттука, комисијата треба да утврди дали во конкретниот случај може да се дообезбедат средствата потребни за реализација на договорот или ќе треба да даде предлог за поништување на постапката за јавна набавка согласно член 114 став (1) алинеја 2 од законот, од причини што не е поднесена ниту една понуда или ниту една прифатлива понуда.

Дополнително, доколку станува збор за отворена постапка за јавна набавка укажуваме на можноста која ја дава член 50 став (4) од законот, согласно кој поради итни причини кои договорниот орган соодветно ќе ги образложи во одлуката за јавна набавка, не може да се запази редовниот рокот, може да определи рок кој нема да е пократок од 20 дена од датумот на објавување на огласот за јавна набавка.

Воедно, Бирото направи подобрување на ЕСЈН со кое се овозможува дополнителна системска контрола при спроведувањето на евалуациите, како и навремено дообезбедување на средства доколку е потребно. Во модулот евалуација, поставена е валидација со цел обезбедување на конзистентност на податоците на системот и почитување на Законот за јавните набавки („Службен весник на РМ" бр. 24/19 и „Службен весник на РСМ" бр. 87/21 и 14/25).

УСЛОВИ ЗА УТВРДУВАЊЕ СПОСОБНОСТ

4. Прашање:

Какви видови сертификати (стандарди за квалитет, системи за управување, технички сертификати и слично) може да бара договорниот орган, при набавка на градежни работи. Кои сертификати се дозволени, кои задолжително произлегуваат од природата на предметот на договорот, и дали постојат ограничувања во однос на нивното барање?

Досегашната пракса покажува дека договорните органи најчесто барале сертификати ISO 9001 (управување со квалитет), ISO 14001 (управување со животна средина) и ISO 45001 (здравје и безбедност при работа), кои се широко прифатени и директно поврзани со изведбата на градежни и услужни дејности. Меѓутоа, во последно време се забележува тренд на барање и на дополнителни сертификати, како на пример ISO 27001 (управување со информациска безбедност), ISO 22301 (континуитет на деловни процеси) и други специјализирани стандарди, чија директна врска со предметот на набавката – особено кај градежни работи – не е секогаш јасна.

– Дали договорниот орган може слободно да бара кој било ISO сертификат, без оглед на природата на набавката?

– Какви се законските граници при определување на овие услови?

– Дали барањето на сертификати кои не се поврзани со предметот на набавката може да претставува ограничување на конкуренцијата?

– Кои се законските основи и/или упатства кои го регулираат ова прашање?

Одговор:

Договорниот орган ја изготвува тендерската документација на начин кој ќе ја поттикне конкуренцијата помеѓу економските оператори, односно со почитување на основните начела утврдени со членовите 3-8 од законот. При тоа, сите услови, барања и критериуми (вклучително и услови за утврдување на способноста), мора да се логички поврзани и сразмерни со предметот на набавка.

Согласно член 87 од Законот, при утврдување на способноста на економските оператори, договорниот орган утврдува:

- дали постојат причини за исклучување од постапката,

- дали се исполнети условите за квалитативен избор утврдени во членовите 89, 90, 91 и 92 од овој закон и

- дали се исполнети стандардите за системи за квалитет и стандардите за управување со животната средина утврдени во членовите 93 и 94 од овој закон.

Со стандардите за системи за квалитет детално се опишани системите кои треба да бидат користени од страна на економските оператори со цел да се обезбеди квалитетот на производствениот, односно деловниот процес. Законот дава можност во соодветни случаи каде што природата на предметот на договорот за набавка го оправдува користењето на стандардите за системи за квалитет и/или стандардите за управување со животната средина, договорниот орган да бара од економските оператори да се придржуваат кон тие стандарди.

Во тој случај, договорниот орган е должен во огласот и во тендерската документација да ги ги посочи системите за квалитет засновани врз релевантните европски или меѓународни стандарди.

Сепак, треба да се има предвид договорниот орган не смее да бара исполнување на одредени системите за квалитет кои се непропорционални и кои не се директно поврзани со предметот на јавната набавка.

Дополнително, имајте предвид дека секој економски оператор кој согласно со член 138 став (1) од законот, има правен интерес за добивање на договорот за јавна набавка или рамковната спогодба и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од овој закон, може да бара правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија од страна на договорниот орган во постапката за јавна набавка.

Начинот и роковите за изјавување на жалба (кои зависат од видот и фазата во која се наоѓа постапката) се пропишани со Глава VIII, Поглавје 3 членови од 142 – 150 од законот.

ЕВАЛУАЦИЈА НА ПОНУДИТЕ / НЕВООБИЧАЕНО НИСКА ЦЕНА

5. Прашање:

Спроведовме отворена постапка за консултански услуги од областа на ИКТ. Согласно член 109 став (2) од законот, при проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, комисијата побара понудувачот да достави документи за докажување на минималните услови од техничката и професионална способност. Имено, понудувачот има доставено документи за докажување на способност, но Комисијата како докази во тендерската документација има побарано и копија од уверение/диплома за завршено соодветно образование кои недостасуваат во документација, но се нотирани во доставените ЦВ. Понудувачот, во рокот даден од Комисијата ги достави барани документи но дел од ангажираните лица со завршено соодветно високо образование се нови, односно се разликуваат од претходно понудените.

Постапката е во фаза на евалуација на доставени технички понуди, а потоа прифатливите понуди ќе бидат поканети да достават финансиски понуди.

Дали комисијата може да прифати замена на лица во условот за техничка и професионална способност, имајќи го предвид фактот дека заменетите лица ги исполнуваат бараните услови од техничката и професионалната способност утврдени во тендерската документација?**Одговор:**

Понудувачот согласно член 105 став (1) од законот, ја изготвува понудата во согласност со тендерската документација.

При проверката на комплетноста и валидноста на документацијата за утврдување на способноста на понудувачот и при евалуација на понудата, согласно член 109 став (2) од законот, комисијата може да побара понудувачите да ги појаснат документите или да достават документи, доколку не станува збор за значителни отстапувања од бараната документација. Комисијата не смее да создава предност во корист на одреден економски оператор со користење на бараните појаснувања или дополнувања.

Од друга страна, Државната комисија за жалби како единствено надлежна да одлучува за законитоста на дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија, како и на одлуките кои како поединечни правни акти се донесени во постапките за јавни набавки, со донесените одлуки веќе воспоставила пракса дека „замената на претходно наведени ангажирани лица“ во фазата на евалуација по барање за достава на документи претставува „значително отстапувања од бараната документација“ и како такво не треба да биде прифатено од страна на комисијата за јавна набавка.

Оттука, во конкретната ситуација а имајќи ја предвид воспоставената пракса на Државната комисија за жалби, понудата ќе треба да се смета за неприфатлива.

СКЛУЧУВАЊЕ НА ДОГОВОРОТ ЗА ЈАВНА НАБАВКА ИЛИ НА РАМКОВНАТА СПОГОДБА

6. Прашање:

Како договорен орган, во претходниот период имавме склучено договор за јавна набавка, пред истекот на важноста на договорот, економскиот оператор достави писмено известување за еднострано раскинување на договорот, повикувајќи се на одредени причини. Во таа насока, Ве молиме за стручно мислење во однос на следното прашање:

Дали во наредна постапка за јавна набавка со ист предмет, доколку истиот економски оператор поднесе понуда, договорниот орган има законска основа да го исклучи од постапката, имајќи го предвид претходното раскинување на договорот од негова страна?

Дополнително, Ве молиме да ни укажете дали ваквата ситуација може да се смета како основ за исклучување согласно одредбите од Законот за јавни набавки, и кои услови треба да бидат исполнети за евентуално исклучување на економски оператор?

Одговор:

При утврдување на способноста на економските оператори, согласно член 87 од законот, договорниот орган утврдува:

- дали постојат причини за исклучување од постапката,
- дали се исполнети условите за квалитативен избор утврдени во членовите 89, 90, 91 и 92 од овој закон и
- дали се исполнети стандардите за системи за квалитет и стандардите за управување со животната средина утврдени во членовите 93 и 94 од овој закон.

Задолжителните причини за исклучување на економскиот оператор од постапката, се пропишани со член 88 став (1), (2) и (3) од законот. Додека, незадолжителните причини за исклучување на економскиот оператор од постапката се пропишани со ставот (4) од член 88.

Така, Договорниот орган го исклучува економскиот оператор од постапката за јавна набавка согласно член 88 став (4) под б) од законот, во случај кога условот за исклучување го навел во тендерската документација: доколку економскиот оператор покажал значителни или постојани недостатоци во исполнувањето клучни обврски во претходни договори за јавни набавки или претходни договори за концесии и јавно приватни партнерства склучени со тој договорен орган, што резултирало со еднострано раскинување на договорот, барање оштета или преземање други слични санкции од страна на договорниот орган во последните 12 месеци од денот на објавување на огласот за јавна набавка.

Наведенава одредба му дава можност на договорниот орган да го исклучи од постапката економскиот оператор кој покажал значителни или постојани недостатоци во исполнувањето клучни обврски во претходни договори за јавни набавки. Сепак, користењето на овој основ договорниот орган треба соодветно да го документира.

Истовремено, укажуваме на член 117 став (1) од законот, согласно кој договорните страни го извршуваат договорот за јавна набавка или рамковната спогодба согласно со условите утврдени во тендерската документација и избраната најповолна понуда. Отука, доколку носителот на набавката еднострано го раскинал договорот, поради неисполнување на договорните обврски кои договорниот орган како страна на договорот не ги исполнувал, нема да може по овој основ да го исклучи економскиот оператор од постапката.

ПРАВНА ЗАШТИТА

7. Прашање:

Спроведуваме набавка од мала вредност. Периодот за прашања и одговори се погоди да биде за викенд (сабота и недела). Во недела како краен ден на одговор на парашања ние прикачивме одговор пред 15:30 часот и истиот не можеше да биде поднесен од причини што бил истечен периодот за одговор на прашања.

Поради наведеното, како и фактот дека понудите се со многу високи цени веднаш ја поништивме постапката согласно член 114 став (1) алинеа 4.

Дали кога постапката е поништена, треба да дадеме одговор на жалбата, и дали има рок во кој мора да одговориме на жалбата во ваков случај?

Одговор:

Законот за јавните набавки роковите за доставување на понудите ги определил како минимални. Тоа значи дека, кај набавката од мала вредност договорниот орган не може да определи рок кој е пократот од минималниот, односно пократот од седум дена од денот на објавување на огласот.

Воедно, согласно член 86 став (1) од законот, договорниот орган при утврдување на роковите за поднесување понуди ја зема предвид сложеноста на јавната набавка и времето потребно за подготовка на понудите, при што е должен да ги почитува минималните рокови утврдени во законот.

Оттука, а со цел во иднина да не се доведувате во ваква ситуација би можеле минималниот временски рок за доставување на понудите да го продолжите и на пр., наместо 7 дена да изнесува 10 дена.

Од друга страна, договорниот орган согласно член 81 став (4) од законот, е должен да одговори на сите прашања или барања за појаснување или измени кои економските оператори можат да ги поставaт во врска со тендерската документација, под услов истите да бидат поднесени во законски пропишаните рокови.

Економскиот оператор кој има правен интерес за добивање на договорот и кој претрпел или би можел да претрпи штета од евентуално прекршување на одредбите од законот, може да бара правна заштита против одлуките, дејствијата и пропуштањата за преземање дејствија од страна на договорниот орган. Во набавката од мала вредност, согласно член 143 став (1) точка 3 од законот, жалба се изјавува во рок од пет дена, од денот на: отворање на понудите,

во однос на пропуштањето на договорниот орган соодветно да одговори на навремените прашања или барања за појаснување или измени на тендерската документација.

Доколку, е поднесена жалба тогаш согласно член 152 став (1) од законот, сте должни веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на прием на жалбата, да ги направите достапни за Државната комисија преку ЕСЈН: жалбата со сите прилози, податоци и доказ за датумот на приемот, одговорот на жалбата со образложение на фактите и правните наводи, како и жалбените барања, хронологијата на постапката за доделување договор за јавна набавка, со наводи за битните елементи на постапката за јавна набавка (проценета вредност, податоци за огласот, постапката на отворање на понудите, евалуација на понудите, одлука за избор и друго), понудите на понудувачите, а најмалку на подносителот на жалбата, избраниот и оние способни понудувачи кои имале можност да бидат избрани и други докази за постоењето претпоставени околности за донесување законити одлуки, дејствија или пропуштања за преземање дејствија во постапката за доделување договор за јавна набавка.