



---

**Javne nabavke**

# Neuobičajeno niske ponude

## SADRŽAJ

- [Uvod](#)
- [Rizici vezani za odabir neuobičajeno niske ponude](#)
- [Kako prepoznati neuobičajeno nisku ponudu](#)
- [Odredbe Direktive o neuobičajeno niskim ponudama](#)
- [Postupak ispitivanja](#)
- [Neuobičajeno niske ponude i državna pomoć](#)
- [Drugi aspekti – Pitanja i odgovori](#)
- [Komunalne djelatnosti](#)
- [Dodatne informacije](#)

Objavljivanje odobrila Karen Hill, rukovoditeljica programa SIGMA

## Uvod

Aktivnosti državnih institucija i odluke koje one donose trebale bi da se temelje na ostvarenju ciljeva od javnog interesa i na potrebi da se sredstva troše efikasno. Odluke i radnje u postupcima javnih nabavki nisu izuzetak od ovog pravila, jer se značajan iznos novca poreskih obveznika troši na ovaj način.

U mnogim slučajevima, odluke se u postupcima javnih nabavki donose na osnovu najniže cijene, što je dopušteni kriterij za dodjelu ugovora koji spada u koncept „ekonomski najpovoljnije ponude“. Javni naručioc i mogu zastupati stav da najjeftinija ponuda obezbjeđuje ostvarenje značajnog finansijskog cilja – ušteda u budžetu.

Najniža cijena, međutim, ne predstavlja uvijek najbolju vrijednost za novac na duži rok. Ta se činjenica odražava Direktivom o javnom sektoru iz 2014. godine („Direktiva“),<sup>1</sup> kojom se javni naručioc i obavezuju da „dodjelu javnih ugovora izvrše na osnovu ekonomski najpovoljnije ponude“. Direktivom se pruža i okvir za korištenje metoda utvrđivanja troškova životnog ciklusa i drugih pristupa kojima se računa isplativost određenih projekata, pri čemu se javnim naručiocima preporučuje da ne uzimaju u obzir samo inicijalnu nabavnu cijenu, već da kod ocjene ponuda razmotre i kvalitativna pitanja. Više informacija o ovim aspektima može se naći u Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 8, *Utvrđivanje kriterija za dodjelu ugovora* i Informativnom dokumentu SIGMA-e o javnim nabavkama br. 34, *Utvrđivanje troškova životnog ciklusa*.

U današnjem ekonomskom okruženju često postoji intenzivna konkurencija između dobavljača koji podnose konkurentne niske ponude da bi došli do posla, sačuvali radna mjesta i zadržali položaj na tržištu. Niske ponude mogu dovesti do značajne finansijske koristi za javne naručioce. Međutim, ponude sa niskim cijenama također mogu biti „suviše dobre da bi bile istinite“, stoga mogu predstavljati veoma nisku vrijednost za novac ili uopće neće biti ni realizirane. U tom kontekstu se javlja koncept „neuobičajeno niskih ponuda“.

Direktiva sadrži odredbe za postupanje sa ponudama za koje postoji sumnja da su neuobičajeno niske. Ta pravila omogućavaju javnim naručiocima da izbjegnu negativne posljedice prihvatanja ponude koja na prvi pogled izgleda izuzetno povoljno, ali u praksi nije održiva. Pored zaštite javnog interesa od rizika neizvršenja ili ostvarenja neadekvatnih rezultata ugovora, ove odredbe za cilj imaju pružanje podrške stvarnoj konkurenciji između dobavljača i smanjenje nepoštenih prednosti. Primjera radi, tim se odredbama javnom naručiocu omogućava da odbaci ponudu sa niskom cijenom u slučaju da je ta niska cijena posljedica nezakonite podrške iz javnih sredstava ili kršenja propisa o radu, socijalnim pitanjima ili zaštiti životne sredine.

Direktivom se ne definiše „neuobičajeno niska ponuda“. Ipak, postoji generalno prihvaćen stav da se taj izraz odnosi na situaciju u kojoj cijena dobavljača izaziva sumnju u ekonomsku održivost ponude i mogućnost da ona bude adekvatno realizirana.

Više je razloga za pojavu neuobičajeno niskih ponuda u postupcima javnih nabavki.

**Pogrešno razumijevanje ili pogrešno tumačenje:** Dobavljač može podnijeti neuobičajeno nisku ponudu zato što je pogrešno razumio ili pogrešno protumačio zahtjeve javnog naručioca.

Na primjer, privredni subjekt „A“ možda nije u potpunosti razumio predmet javne nabavke, stoga podnosi ponudu koja ne obuhvata sve obavezne zahtjeve. U ponudi firme „A“ može se navesti mnogo niža cijena od ponuda drugih dobavljača koje su pripremljene sa osvrtom na sve zahtjeve javnog naručioca.

---

<sup>1</sup> Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ od 26. februara 2014.

U tom slučaju, ponuđena cijena se čini veoma povoljnom, ali se dodatnim ispitivanjem utvrđuje da ponuda ne zadovoljava zahtjeve javnog naručioca jer ne obuhvata sve potrebne usluge ili radove.

**Potcjenjivanje rizika:** Podnošenje neuobičajeno niske ponude može biti posljedica potcjenjivanja rizika vezanih za izvršenje ugovora. Ova pojava se u ekonomskoj literaturi naziva „prokletstvo pobjednika“.

Na primjer, privredni subjekt „B“ podnese ponudu koja zadovoljava sve zahtjeve naručioca, ali je firma „B“ pri obračunu ponuđene cijene bila isuviše uvjeren u svoju sposobnost da ugovor izvrši uz niže troškove. Postoji rizik da firma „B“ neće biti u stanju adekvatno izvršiti ugovor ili će ga izvršiti sa zakašnjenjem ili isporukom proizvoda nižeg kvaliteta.

**Kršenje propisa o radu, socijalnim pitanjima ili zaštiti životne sredine:** Podnošenje neuobičajeno niske ponude može biti posljedica kršenja obavezujućih odredbi propisa o radu, socijalnim pitanjima ili zaštiti životne sredine.

Primjera radi, ako firma „C“ ne isplaćuje zarade u skladu sa zakonom, ili ne omogućava zaposlenima uslove rada u skladu sa tim propisima, ona ostvaruje nepoštenu prednost nad konkurencijom.

**Subvencije:** Podnošenje neuobičajeno niske ponude može biti posljedica toga što dobavljač prima subvenciju.

Na primjer, firma „D“ prima državnu finansijsku podršku namijenjenu novoosnovanim firmama (tzv. „startupima“). Firma „D“ može biti u poziciji da ponudi daleko nižu cijenu od svojih konkurenata koji nemaju pristup toj podršci. Privrednim subjektima koji primaju subvencije dozvoljeno je da učestvuju u postupcima javnih nabavki, ali, kao što će biti opisano u daljem tekstu, njihove ponude treba odbacivati ako su neuobičajeno niske zbog nedopuštene državne pomoći.

**Namjerna strategija dobavljača:** Podnošenje neuobičajeno niske ponude može da predstavlja namjernu strategiju dobavljača.

Primjera radi, firma „E“ može ponuditi izuzetno nisku cijenu da bi sačuvala radna mjesta svojih zaposlenih. Firma „F“ može to učiniti da bi istjerala konkurente sa tržišta. Firma „G“ može da ponudi nisku cijenu uz pretpostavku da će naknadno moći dogovoriti izmjene ugovora i povećati naknadu kroz pregovore u fazi izvršenja ugovora.

### Rizici vezani za odabir neuobičajeno niske ponude

Dodjela ugovora dobavljaču koji nudi neuobičajeno nisku ponudu opasna je po javnog naručioca (i, općenito govoreći, po javni interes) iz više razloga.

**Rizik neizvršenja ugovora:** Neuobičajeno niska ponuda nosi rizik da ugovor ne bude izvršen, naročito u slučaju da je dobavljač pogrešno razumio složenost predmetne javne nabavke ili nije uzeo u obzir sve rizike vezane za pružanje predmeta javne nabavke. Posljedica toga može biti situacija u kojoj dobavljač neće biti u stanju da izvrši ugovor ili će čak postati nesposoban za plaćanje. Javni naručilac bi tada morao da provede novi postupak javne nabavke za usluge ili radove koje dobavljač nije izvršio. Posljedica svega toga bi bio gubitak vremena i nastanak dodatnih troškova koje bi snosio javni naručilac.

**Dodatni troškovi ili povećanje cijene:** Dobavljač odabran na osnovu veoma niske ponude može, tokom izvršenja ugovora, pokušati da od javnog naručioca naplati dodatne troškove i zahtijeva uvećanu naknadu. Tokom faze izvršenja ugovora, pregovaračka pozicija dobavljača često je povoljna. Primjera radi, dobavljač može zahtijevati dodatnu isplatu koja nije obuhvaćena ugovorom i zaprijetiti da će raskinuti ugovor ako se javni naručilac ne saglasi sa tom dodatnom isplatom.

**Rizik u pogledu kvaliteta:** Još jedan rizik predstavlja mogućnost da pružena dobra ili usluge budu nižeg kvaliteta nego što je ugovorom propisano. Primjera radi, dobavljač koji je podnio veoma nisku ponudu može probati da prevari javnog naručioca tako što će kvalitetne materijale zamijeniti manje skupim, ili tako što neće izvršiti sve potrebne usluge.

**Kršenje obaveza iz propisa o radu, socijalnim pitanjima i zaštiti životne sredine:** Kod neuobičajeno niske ponude postoji rizik i od kršenja obavezujućih odredbi propisa o radu, socijalnim pitanjima i zaštiti životne sredine. Primjera radi, dobavljač može pokušati da izbjegne plaćanje poreza, minimalne zarade ili doprinosa za socijalno osiguranje, što će narušiti odnose na tržištu i demotivisati poštene privredne subjekte koji poštuju zakone da konkurišu za javne ugovore. Na duži rok, time se ograničava konkurencija, jer manji broj firmi učestvuje u postupcima javnih nabavki, što, opet, dovodi do „napuhavanja“ cijena.

### Kako prepoznati neuobičajeno nisku ponudu

Direktivom se ne definira neuobičajeno niska ponuda niti se pružaju konkretne metode za prepoznavanje takvih ponuda. Direktivom je propisano samo da javni naručilac treba zatražiti objašnjenje od dobavljača koji predlažu cijene ili troškove koji su „naizgled neuobičajeno niski u odnosu na radove, dobra ili usluge“.

U praksi, za prepoznavanje naizgled neuobičajeno niskih ponuda često se koriste sljedeće metode:

- Cijena (troškovi) koju predlaže dobavljač analizira se u poređenju sa predmetom javne nabavke.
- Vršiti se poređenje između ponuđene cijene i vrijednosti javne nabavke koju je javni naručilac procijenio prije pokretanja postupka. Javni naručilac pritom ocjenjuje odstupanje ponuđene cijene i procijenjene vrijednosti.
- Vršiti se poređenje između ponuđene cijene i cijena navedenih u svim drugim ponudama koje ispunjavaju uslove. Javni naručilac ocjenjuje odstupanje od srednje vrijednosti cijene ili utvrđuje razliku između ponuda, ili primjenjuje obje ove metode.
- Može se primijeniti i kombinacija svih ili nekih od navedenih metoda.

Prema sudskoj praksi Suda pravde Evropske unije (SPEU), za utvrđivanje neuobičajeno niskih ponuda mogu se primijeniti i aritmetičke metode, ali njihova primjena ne može dovesti do „automatskog“ isključenja takvih ponuda.<sup>2</sup> Sud pravde je jasno naglasio da javni naručilac koji dobije ponudu za koju sumnja da je neuobičajeno niska mora zatražiti obrazloženje te ponude od dotičnog ponuđača. Ponuđaču se mora pružiti prilika da objasni zašto je podnio takvu ponudu, i on ne može biti automatski isključen, a da prethodno nije imao priliku obrazložiti ponudu o kojoj je riječ.<sup>3</sup>

U svakom slučaju, aritmetičku metodu bi trebalo primjenjivati oprezno, i to iz više razloga:

- Aritmetička metoda ne mora biti naročito praktična za intelektualne usluge kod kojih razlike u cijenama mogu biti značajne.
- Takva metoda može navesti na pogrešan zaključak u slučajevima kada je podniet veoma mali broj ponuda; u pojedinim državama ova metoda se može koristiti samo ako je podniet određeni minimalni broj ponuda.
- Na prosječnu cijenu ponuda koja se koristi u referentne svrhe mogu uticati „ekstremne vrijednosti“. Taj izraz se koristi za veoma visoke ponude „iz kurtoazije“, pri čemu određeni dobavljač učestvuje u postupku javne nabavke samo da bi javnom

<sup>2</sup> SPEU, predmet C-285/99 *Impresa Lombardini*.

<sup>3</sup> SPEU, predmeti 76/81 *Transporoute*, C-103/88 *Fratelli Costanzo* i C-599/10 *SAG ELV Slovensko i ostali*.

naručiocu skrenuo pažnju na svoje postojanje, ali ne očekuje i da dobije ugovor. Iz tog razloga, propisima u pojedinim državama članicama se ovakve ponude ekstremnih vrijednosti izuzimaju iz ocjene prosječne cijene.

- Značajno niža cijena može biti realna i tačna u slučaju da su, primjera radi, pojedini dobavljači u dosluhu s ciljem „namještanja“ tendera pa su ponudili „napuhane“ cijene, dok je ponudu sa značajno nižom cijenom podnio ponuđač koji nije u dosluhu sa ostalima.

### Uporedno-pravna rješenja za prepoznavanje neuobičajeno niskih ponuda

Mnoge države članice ne propisuju primjenu konkretne metode za prepoznavanje neuobičajeno niskih ponuda. Javni naručilac ocjenjuje svaki slučaj pojedinačno uz osvrt na konkretne okolnosti.

Aritmetičke metode za prepoznavanje ponuda za koje se sumnja da su neuobičajeno niske do sada su primjenjivane u pojedinim državama članicama poput Italije, Poljske, Portugala, Rumunije, Slovačke i Slovenije. Te se metode zasnivaju na poređenju ponuđene cijene sa procijenjenom vrijednošću javne nabavke, prosječnim cijenama iz podnijetih ponuda ili razlikama između najniže i druge po redu ponude.

#### Italija – „prag anomalija“

Iako je u Italiji cijena jedini kriterij za dodjelu ugovora, zakonom je propisana obaveza ispitivanja ponuda koje odstupaju od „praga anomalija“. Za izračunavanje praga anomalija može se koristiti pet različitih metoda, a javni naručilac putem lutrije utvrđuje koja će se od njih koristiti u kojem konkretnom slučaju. Kako bi se izbjeglo da ponuđači manipulišu cijenama, metoda izračunavanja praga anomalija ne objavljuje se unaprijed.<sup>4</sup>

Primjera radi, javni naručilac je dužan da zatraži obrazloženja od svih ponuđača koji su podnijeli ponude sa popustima jednakim ili većim od srednje vrijednosti svih popusta navedenih u ponudama koje ispunjavaju uslove u poređenju sa „osnovnom cijenom“ (koju određuje javni naručilac), pri čemu se isključuje 10 posto najviših i najnižih popusta (zaokruženih na cijele brojeve) i uvećanih za prosječno odstupanje od srednje vrijednosti popusta iznad ove prosječne vrijednosti popusta.

Primjera radi, podnijeto je 11 ponuda koje ispunjavaju uslove, sa sljedećim stopama popusta: 8, 9, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 20, 21 i 25 posto. Za svrhe izračunavanja prosječnog popusta, isključuju se dvije najniže stope – 8 i 9 posto – i dvije najviše – 21 i 25 posto (10 posto od 11 = 1,1; zaokruženo na cijeli broj iznosi 2). Prosječna stopa popusta je 15,57 posto. U četiri ponude su navedeni popusti veći od 15,57 posto: 16, 17, 18 i 20 posto. Njihovo prosječno odstupanje od prosječne stope popusta iznosi 2,18 posto. Prag za obavezno ispitivanje („prag anomalija“) stoga iznosi 17,75 posto (15,57 + 2,18 posto). Zaključak je da će javni naručilac morati da zahtijeva obrazloženja od ponuđača koji su predložili popuste od 18, 20, 21 i 25 posto, jer su njihovi popusti bili veći od „praga anomalija“.

Ako se primjenjuje kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, javni naručilac je dužan da zahtijeva obrazloženja od ponuđača koji su na osnovu cijene i drugih kriterija za dodjelu ugovora dobili najmanje 4/5 od maksimalnog broja bodova navedenog u obavještenju o nadmetanju. Primjera radi, sljedeći kriteriji važe u postupku javne nabavke: cijena – najviše 20 bodova; kvalitet – najviše 20 bodova; organizacija i kvalifikacije zaposlenih – najviše 20 bodova; inovacije – najviše 20 bodova; i rok izvršenja – najviše 20 bodova. Postupkom

<sup>4</sup> *Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonche' per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, član 97.*

ispitivanja obuhvataju se sve ponude koje dobiju najmanje 16 bodova za cijenu i najmanje 64 boda za sve ostale kriterije.

Druge države članice ne propisuju ovako sofisticirane aritmetičke metode.

### Poljska

Javni naručioci u Poljskoj su dužni da zatraže obrazloženja od ponuđača koji podnesu ponude sa cijenama 30 posto nižim od procijenjene vrijednosti ili prosječne cijene svih podnijetih ponuda. Ne postoji poseban uslov u pogledu minimalnog broja podnijetih ponuda da bi se ova metoda primijenila.<sup>5</sup>

### Portugal

U Portugalu se smatra da je ponuda neuobičajeno niska ako je navedena cijena niža od cijene koju je u svom budžetu odredio javni naručilac („osnovna cijena“):

- za 40 ili više posto, kod ugovora o javnoj nabavci radova;
- za 50 ili više posto, kod drugih vrsta ugovora.

Javni naručilac može da odredi i druge „pragove anomalija“, ali te informacije treba u tenderskoj dokumentaciji unaprijed da saopšti potencijalnim ponuđačima.<sup>6</sup>

### Rumunija

Ranijim propisima o javnim nabavkama u Rumuniji bilo je propisano da se ponuda smatra neuobičajeno niskom u odnosu na predmet javnih nabavki ukoliko je ponuđena cijena, uključujući PDV: (a) niža od 85 posto procijenjene vrijednosti ugovora ako je podnijeto manje od pet ponuda koje ispunjavaju uslove; ili (b) niža od 85 posto aritmetičkog prosjeka cijena podnijetih ponuda, bez uzimanja u obzir najniže i najviše ponuđene cijene ako je podnijeto najmanje pet ponuda koje ispunjavaju uslove.<sup>7</sup> Ove odredbe su stavljene van snage usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama, 2016. godine, kojim se ne predviđa aritmetički kriterij za utvrđivanje neuobičajeno niske ponude.<sup>8</sup>

### Slovačka

U Slovačkoj se ponuda smatra neuobičajeno niskom ako se ispune sljedeći uslovi:

- 1) Najmanje tri ponude koje su podnijeli kvalifikovani ponuđači zadovoljavaju zahtjeve javnog naručioca.
- 2) Ponudom je ponuđena cijena koja je najmanje 15 posto niža od prosječne cijene svih drugih ponuda.
- 3) Ponudom je ponuđena cijena koja je najmanje 10 posto niža od prve sljedeće ponude po vrijednosti.

Ponuda se smatra neuobičajeno niskom ako se steknu uslovi 1) i 2) ili 1) i 3).<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Zakon o javnim nabavkama od 29. januara 2004, prečišćen tekst, član 90, stav 1, dostupan na internetu na adresi [uzp.gov.pl/\\_data/assets/pdf\\_file/0015/30336/Public\\_Procurement\\_Law\\_2015\\_consolidated.pdf](http://uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0015/30336/Public_Procurement_Law_2015_consolidated.pdf).

<sup>6</sup> *Código dos contratos públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro*, član 71.

<sup>7</sup> *HOTĂRÂRE nr. 925 din 19 iulie 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii*.

<sup>8</sup> *Lege Nr. 98/2016 din 19 mai 2016 privind achizițiile publice*.

<sup>9</sup> *ZÁKON z 18. novembra 2015 o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, §53 (3)*.

## Odredbe Direktive o neuobičajeno niskim ponudama

Javni naručiocci su dužni da od dobavljača zahtijevaju obrazloženje cijene ili troškova predloženih u ponudama u slučaju da su te ponude naizgled neuobičajeno niske u odnosu na vrijednost radova, dobara ili usluga (član 69, stav 1 Direktive).

To znači da javni naručilac ne može:

- prihvatiti ponudu koja je naizgled neuobičajeno niska, a da prvo ne provede ovo ispitivanje;
- odbiti ponudu koja je naizgled neuobičajeno niska, a da prethodno ne omogući ponuđaču da obrazloži zašto su cijena ili troškovi niski.

Direktivom je propisano da se obrazloženje koje se traži od dobavljača može „naročito“ odnositi na:

- ekonomičnost procesa proizvodnje, pružanja usluga ili načina gradnje;
- izabrana tehnička rješenja ili bilo koje naročito povoljne uslove dostupne ponuđaču za isporuku dobara, pružanje usluga ili izvođenje radova;
- originalnost radova, dobara ili usluga koje nudi ponuđač;
- usklađenost sa obavezama izvedenim iz obavezujućih propisa EU ili domaćih propisa usklađenih sa propisima EU u oblastima prava zaštite životne sredine, socijalne zaštite ili radnog prava, ili međunarodnog radnog prava;
- mogućnost da ponuđač dobije državnu pomoć.

U Direktivi se prije navođenja mogućih obrazloženja koristi izraz „naročito“, tako da ovaj spisak nije konačan. On, međutim, istovremeno nije ni samo ilustrativan. Prema sudskoj praksi SPEU, javni naručiocci ne smiju da ograniče opseg činilaca ili elemenata na koje se mogu odnositi obrazloženja.

## Postupak ispitivanja

Direktivom se javni naručiocci obavezuju da ocijene informacije (obrazloženja) koje dostavi dobavljač.

U skladu sa dobrom praksom u javnim nabavkama, javni naručilac bi trebao da ostavi razuman rok za dostavljanje obrazloženja o niskoj cijeni ili troškovima. Direktivom se ne određuje minimalni rok koji javni naručilac može da ostavi, već se on uređuje domaćim propisima ili sudskom praksom, a države članice u tom pogledu primjenjuju različite pristupe. Primjera radi, prema italijanskim propisima rok za dostavljanje obrazloženja ne može biti kraći od 15 dana, dok se u francuskoj sudskoj praksi dovoljnim smatra rok od samo četiri dana.

U Direktivi nije navedeno može li javni naručilac da uputi samo jedan zahtjev za dostavljanje informacija. Odredba Direktive ne sprečava javne naručioce da upute dodatne zahtjeve za dostavljanje informacija ili pojašnjenja u slučaju da prvo objašnjenje ponuđača nije dovoljno jasno. Ovi detalji se uređuju domaćim propisima ili praksama u samim državama članicama.

**Odluke u vezi sa ponudama prihvaćenim poslije zaključenja postupka ispitivanja:** Po provedenom postupku ispitivanja, javni naručilac mora da donese odluku o ponudi za koju se sumnjalo da je neuobičajeno niska.

U Direktivi<sup>10</sup> se navodi da javni naručilac može odbaciti ponudu samo ako se dostavljenim dokazima na adekvatan način ne obrazlaže zašto su ponuđena cijena ili troškovi niski uzimajući

---

<sup>10</sup> Član 69, stav 3.

u obzir obrazloženje dobavljača. Javni naručilac može odbaciti ponudu samo ako utvrdi, po provedenom ispitivanju, da je ponuda zaista neuobičajeno niska. Ako se iz obrazloženja dobavljača, koje javni naručilac analizira zajedno sa dobavljačem, vidi da je cijena (trošak) opravdana, ponuda se ne može smatrati neuobičajeno niskom i ne može se odbaciti.

Ako javni naručilac odluči da odbaci ponudu iz razloga neuobičajeno niske cijene, dužan je da o razlozima za odbacivanje ponude obavijesti dobavljača bez odlaganja, a u svakom slučaju u roku od 15 dana od prijema pismenog zahtjeva dobavljača za tim obavještenjem.<sup>11</sup>

Razlozi za odbacivanje ponuda za koje se utvrdi da su neuobičajeno niske također bi trebali biti navedeni u pojedinačnom izvještaju o postupku javne nabavke koji izrađuje javni naručilac.<sup>12</sup>

### Neuobičajeno niske ponude i državna pomoć

Jedno od obrazloženja za podnošenje ponude sa niskom cijenom ili troškovima može biti to što dobavljač koristi državnu pomoć. Direktivom su propisana posebna pravila u vezi sa odbacivanjem ponuda u tim slučajevima.

Javni naručilac može da odbaci ponudu samo iz tih razloga, ali isključivo ako dobavljač nije u stanju dokazati, na zahtjev javnog naručioca, da je pomoć koju je primio kompatibilna sa funkcioniranjem unutrašnjeg tržišta. Teret dokazivanja zakonitosti pomoći je na dobavljaču.

Javni naručilac mora da ostavi „adekvatan“, odnosno razuman, rok do kojeg dobavljač može dokazati da je pomoć koju je primio zakonita državna pomoć. Javni naručilac, zajedno sa dobavljačem o kojem je riječ, analizira usklađenost sa odredbama o državnoj pomoći. Dobavljač je dužan da odgovori u roku koji ostavi javni naručilac.

Pored toga, javni naručilac je dužan da obavijesti Evropsku komisiju o odbacivanju ponude u ovim okolnostima.

### Pitanja i odgovori

**Da li je javni naručilac dužan odbaciti neuobičajeno niske ponude?** Direktivom nije jasno propisano da li je javni naručilac dužan u svakom slučaju odbaciti ponudu kada se obrazloženjem ponuđača ne opravdavaju neuobičajeno niska cijena ili troškovi.

Međutim, u jednom posebnom slučaju Direktivom se javni naručilac obavezuje da odbaci ponudu. Riječ je o situaciji u kojoj je javni naručilac utvrdio da je ponuda neuobičajeno niska jer se njome krše „odgovarajuće obaveze u oblastima prava zaštite životne sredine, socijalne zaštite ili radnog prava koje proističu iz propisa EU, domaćih propisa ili kolektivnih ugovora“ ili odredbe međunarodnog prava zaštite životne sredine, socijalne zaštite ili radnog prava.

To što se Direktivom naglašava obaveza odbacivanja ponude u ovom konkretnom slučaju možda može navesti na zaključak da javni naručilac u svim drugim slučajevima u kojima ponuđač ne objasni uvjerljivo zašto su cijena odnosno troškovi niski nije „dužan“ da odbaci ponudu, već samo „može“ to da učini. Drugim riječima, na javnom naručiocu je da odluči hoće li prihvatiti ili odbaciti takvu ponudu.

Domaći propisi pojedinih država članica su u ovom pogledu sasvim jasni. Primjera radi, javni naručioci u Poljskoj i Francuskoj dužni su odbaciti ponudu u slučaju da se utvrdi da je cijena neuobičajeno niska. Domaći propisi drugih zemalja odražavaju odredbe Direktive.

**Da li je javnom naručiocu dopušteno automatski isključiti ponudu za koju se sumnja da je neuobičajeno niska?** Javnom naručiocu nije dozvoljeno da automatski isključi ponudu koja se

---

<sup>11</sup> Član 55, stav 2, tačka b).

<sup>12</sup> Član 84.



čine neuobičajeno niskom. Prije nego što isključi takvu ponudu, javni naručilac mora prvo dopustiti dobavljaču da objasni zašto su cijena ili troškovi niski.

Državama članicama nije dozvoljeno da javne naručioce obavezuju da automatski odbace neuobičajeno niske ponude. Zabrana automatskog isključenja ne važi samo za ugovore obuhvaćene Direktivom, već, u skladu sa sudskom praksom SPEU, i na ugovore niže vrijednosti koji su od naročito prekograničnog interesa.

Automatsko isključenje ponuda koje se smatraju neuobičajeno niskim, u slučaju ugovora sa naročitim prekograničnim interesom, može se smatrati posrednim vidom diskriminacije; jer se, u praksi, time dobavljači iz drugih država članica mogu staviti u nepovoljniji položaj. Dobavljač iz druge države članice može imati opravdane razloge za podnošenje niske ponude, a da se pritom izvršenje ugovora ne dovodi u pitanje. Niska cijena ili troškovi mogu, na primjer, biti izazvani različitim strukturama troškova, ekonomijama obima ili namjernim smanjenjem marže sa ciljem da se ostvari prodor na tržište.

Prema sudskoj praksi SPEU,<sup>13</sup> ipak može biti prihvatljivo, u postupcima javnih nabavki *ispod* finansijskih pragova EU, automatski isključiti ponude iz razloga neuobičajeno niske cijene. Takvo isključenje je moguće samo ako se ostvare određeni uslovi. Kao prvo, mora biti podnijet izuzetno veliki broj ponuda. Kao drugo, obaveza provođenja uporedne analize tako velikog broja ponuda mora da prevazilazi administrativni kapacitet javnog naručioca. Kao treće, kašnjenje koje bi takva ocjena podrazumijevala treba da predstavlja prijetnju provođenju projekta.

U tako ograničenim okolnostima, domaćim ili lokalnim propisima ili čak internim aktima samih javnih naručilaca može se propisati razuman prag vrijednosti za automatsko isključenje neuobičajeno niskih ponuda.

U Italiji postoji primjer situacije u kojoj je domaćim pravom dopušten ovaj pristup. Italijanskim propisima o javnim nabavkama je javnim naručiocima dopušteno da automatski odbace ponude sa cijenama nižim od zadatog „praga anomalija“ pod uslovom:

- da je kriterij za dodjelu ugovora isključivo cijena;
- da je vrijednost javne nabavke ispod praga EU;
- da je u postupku javne nabavke podnijeto najmanje deset ponuda.

**Da li je javnom naručiocu dozvoljeno automatski odbaciti najnižu i najvišu ponudu?** Jedna od popularnih pogrešnih predstava o postupcima javnih nabavki jeste da u pojedinim državama članicama postoji procedura po kojoj se automatski odbacuju najniža i najviša ponuda, te da se najuspješnija ponuda potom bira između preostalih ponuda. Ova praksa nije dozvoljena.

Ova pogrešna predstava može voditi porijeklo od pogrešnog razumijevanja primjene „pragova anomalija“ koji se utvrđuju na osnovu prosječne ponuđene cijene. Zapravo, u skladu sa zakonima pojedinih država, ponude u kojima se navode cijene značajno različite od prosječne cijene ne uzimaju se u obzir kada se izračunava prosječna cijena podnijetih ponuda. Ova praksa, međutim, ne znači da se te različite ponude „odbacuju“. One se ocjenjuju, ali kada javni naručilac izračunava prosječnu cijenu ponuda sa ciljem da se utvrde ponude koje bi trebalo dodatno ispitati jer se razlikuju od prosječne cijene, te ponude se ne obuhvataju pri izračunavanju prosječne cijene (da bi se izbjegao uticaj ponuda koje znatno odstupaju od prosjeka na izračunavanje prosječne cijene).

Drugo moguće objašnjenje ove pogrešne predstave jeste primjena kriterija „prosječne cijene“ tokom osamdesetih i devedesetih godina 20. vijeka u Italiji i Španiji. Prema ovom pristupu, ugovor je dodjeljivan ponuđaču čija je ponuđena cijena bila najbliža prosječnoj cijeni svih

<sup>13</sup> SPEU, predmet C-147/06 *SECAP i Santorso*.

ponuda. Ugovor nije dodjeljivan ponuđaču koji bi ponudio najnižu ili ekonomski najpovoljniju ponudu, već ponuđaču čija je ponuda bila „prosječna“ po cijeni. Sud pravde Evropske unije je ovu praksu proglasio nezakonitom.<sup>14</sup>

**Da li je koncept neuobičajeno niske ponude ograničen samo na razmatranje cijene (troškova) ili se koristi i za druge činioce ili kriterije za dodjelu ugovora koje primjenjuje javni naručilac?**

U Direktivi se pominju „neuobičajeno niske ponude“, a ne ponude sa neuobičajeno niskim cijenama (troškovima). Odredbe Direktive o neuobičajeno niskim ponudama odnose se konkretno na obavezu ispitivanja „cijene ili troškova“ koji su naizgled neuobičajeno niski. Ovim se odredbama, međutim, ne sprečava ocjena drugih činilaca, osim cijene ili troškova, koji mogu ukazati na to da je ponuda neuobičajeno niska.

Ne postoji izričita odredba kojom se navodi da se koncept neuobičajeno niske ponude ne može primijeniti na kriterije osim cijene. Ako se ugovor dodijeli ponuđaču ekonomski najpovoljnije ponude utvrđene primjenom kriterija za dodjelu ugovora osim cijene, zahtjevi iz odredbi o neuobičajeno niskim ponudama primjenjuju se ne samo na kriterij cijene već i na druge kriterije koji se koriste za ocjenu ponuda.

Direktivom se javnom naručiocu također dopušta da utvrdi fiksni trošak ili cijenu, što za posljedicu ima nadmetanje dobavljača samo u pogledu ispunjenosti kriterija kvaliteta. U toj situaciji, ponuda može biti neuobičajeno niska uslijed naročito povoljnih uslova koje ponuđač nudi, poput radnog vremena, trajanja garantnog perioda ili roka za izvođenje radova ili izvršenje usluga. Sama cijena ne mora biti niska u tolikoj mjeri da izazove sumnju u svoju „normalnost“, ali čitava ponuda može biti neuobičajeno niska u pogledu onoga šta se nudi u zamjenu za ponuđenu cijenu. U tom slučaju, javni naručilac treba da traži obrazloženje ne samo cijene već i onoga šta se nudi za tu cijenu.

Pitanje da li je ponuda neuobičajeno niska trebalo bi razmatrati sa osvrtom na sve osobine ponude. Primjera radi, ako dobavljač nudi značajno veći obim usluga za cijenu koja je ista ili skoro ista kao cijena drugih dobavljača koji nude manji obim usluga, i ta ponuda bi se mogla smatrati neuobičajeno niskom. Isto važi i za ponudu sa značajno kraćim rokom izvršenja ugovora ili manjim brojem radnih sati potrebnih za izvršenje ugovora.<sup>15</sup>

**Da li je javnom naručiocu dopušteno tražiti od dobavljača obrazloženje unaprijed, na primjer, u tenderskoj dokumentaciji?** Sudskom praksom SPEU<sup>16</sup> potvrđeno je da javni naručilac može, u cilju pojednostavljenja postupka javne nabavke, zahtijevati obrazloženje o niskim cijenama (troškovima) od dobavljača unaprijed. U tom slučaju, javni naručilac mora unaprijed, u obavještenju o nadmetanju (ili tenderskoj dokumentaciji), da objavi procijenjenu vrijednost (ili „osnovnu cijenu“) ugovora. On također mora odrediti i minimalnu vrijednost ispod koje ponuđači koji ponude niže cijene treba da dostave obrazloženja. Na taj način javni naručilac ne smije automatski diskvalifikovati niske ponude, a da prethodno ne analizira dostavljena obrazloženja i omogući dobavljačima da dostave dodatna pojašnjenja ili obrazloženja.

## Komunalne djelatnosti

Član 84 Direktive o komunalnim djelatnostima<sup>17</sup> sadrži odredbe o neuobičajeno niskim ponudama, identične onima koje su navedene u Direktivi.

<sup>14</sup> SPEU, predmet 274/83 *Komisija protiv Italije*.

<sup>15</sup> SPEU, predmet T-495/04 *Belfass*.

<sup>16</sup> SPEU, predmet C-285/99 *Impresa Lombardini*.

<sup>17</sup> Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama subjekata koji posluju u sektorima vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i stavljanju van snage Direktive 2004/17/EZ od 26. februara 2014.

## Dodatne informacije

### Publikacije

SIGMA (2015), *Public Procurement Training Manual* [Priručnik iz oblasti javnih nabavki] – modul E5, OECD Publishing, Paris, <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>

### Informativni dokumenti o javnim nabavkama

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

SIGMA (2016), *Setting the Award Criteria* [Utvrđivanje kriterija za dodjelu ugovora], Brief 8, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Tender Evaluation and Contract Award* [Ocjenjivanje ponuda i dodjela ugovora], Brief 9, OECD Publishing, Paris

SIGMA (2016), *Life-cycle Costing* [Utvrđivanje troškova životnog ciklusa], Brief 34, OECD Publishing, Paris