

## Projekat

Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u državama  
(potencijalnim) kandidatima za članstvo u EU

(Grant Number 2012/306161)

## SISTEM JAVNIH NABAVKI U SRBIJI

### POLAZNO ISTRAŽIVANJE



Ovaj projekat finansira Evropska unija kroz  
Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) Civil Society Facility (CSF)

## UVOD:

Korupcija je jedan od najsloženijih i najčešćih problema savremenog društva. Ne postoji društvo koje nema problem sa korupcijom i u kome ona ne predstavlja manju ili veću opasnost. Kao posebno izražena javlja se u nedovoljno politički i društveno razvijenim društvima. Ona posebnu opasnost predstavlja u ex socijalističkim zemljama koje su uglavnom preživljavale turbulentnu prošlost i koje su u poslednje 2-3 decenije prolazile kroz procese tranzicije. Svedoci smo da se sve zemlje Zapadnog Balkana, posebno članice EX YU susreću sa veoma ozbiljnim problemom korupcije koji je posebno izražen u oblastima kao što su finansiranje političkih partija, sukob interesa, privatizacija i javne nabavke.

S obzirom na važnost teme za društvo i narod jedne države, kao i na količinu novca koja svake godine „nestaje“ u postupcima javnih nabavki, projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“ usmeren je upravo na jačanje pritiska civilnog društva na vlasti zemalja Zapadnog Balkana radi uspostavljanja efikasnog sistema javnih nabavki i odgovornosti u trošenju javnih sredstava. Pre svega ideja je uspostavljanje sistema efikasne prevencije korupcije u ovoj oblasti. Projekat ima za cilj da podigne nivo razumevanja uslova i zahteva EU koji se tiču upravljanja javnim nabavkama. Takođe, cilj je stvaranje jednostavnih alata koji će omogućiti veće uključivanje civilnog društva, i drugih stejkholdera, u donošenje odluka i kontrolu upravljanja javnih fondova, kao i izgradnja regionalnog mehanizma nadgledanja javnih nabavki od strane civilnog sektora.

Projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“ sprovode zajedno nevladine organizacije iz Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Srbije, Makedonije i Slovačke a to su Fond otvorenog društva Bosne i Hercegovine, Mreža za afirmaciju nevladinog sektora iz Crne Gore, Fondacija za otvoreno društvo i Centar za razvoj neprofitnog sektora iz Srbije, Centar za građanske komunikacije iz Makedonije i Fondacija za otvoreno društvo Bratislava iz Slovačke.

Ideja regionalnog udruživanja je, sa jedne strane, upravo zbog toga što kako smo već naveli, ceo region u manjoj ili većoj meri „pati od iste boljke“, a sa druge strane smatramo da upravo ovakve zajedničke analize, prvo na nacionalnom a zatim i na komparativnom nivou dati značajne rezultate, pre svega da će omogućiti stvaranje jednostavnih standarda, alata i vodiča za ocenu i merenje transparentnosti i efektivnosti javnih nabavki. Pored toga uloga kolega iz Slovačke je značajna upravo zbog toga što bi oni trebali da prenesu svoja najbolja iskustva i prakse u dostizanju standarda EU, posebno s obzirom na to da je Slovačka zemlja koja je prošla proces tranzicije, i u kojoj je problem korupcije takođe vrlo aktuelan, uspela da „savlada“ i prevaziđe ove probleme i postane članica EU.

Zajedničko za vlasti svih država u regionu je, pre svega, očigledan nedostatak političke volje da se obračunaju sa korupcijom u mnogim oblastima. Vezano za oblast javnih nabavki, u Srbiji, stiče se utisak da se konstantno napreduje, što se predstavlja kroz usavršavanje i usaglašavanje pre svega legislativnog okvira sa standardima koje predviđa EU. Pored toga, trenutni institucionalni okvir se naizgled čini zadovoljavajućim na papiru tj. kada se posmatra kroz zakonsko utemeljenje. Pa i pored toga što se usvajaju dobra zakonska rešenja i utemeljuju se naizgled dobre institucije najčešće se nailazi neke od jasno uočljivih problema...

Prvo, manjkavosti samog zakona ili arbitrarnost u njegovoj primeni koja se pre svega ogleda u izdvajanju određenih oblasti iz Zakona o javnim nabavkama i regulisanju tih oblasti lex specialis-ima (posebnim zakonima). Pored toga sreće se odsustvo kaznenih odredbi u ovoj sferi, a i one koje postoje uglavnom predviđaju izuzetno blage sankcije tako da su više podsticaj onima koji vrše korupciju. Ili pak se zakon selektivno primenjuje kako bi se određenim činiocima omogućilo da naizgled legalan način vrše korupciju. Zato jedan od ciljeva ovog projekta jeste upravo da se organizacijama civilnog društva omogući da unaprede i intenziviraju svoje aktivnosti kao i da pokrenu dijalog sa donosiocima odluka u ovoj oblasti. Upravo to bi predstavljalo testiranje političke volje za uključivanje svih zainteresovanih strana u proces donošenja odluka.

Pored svega ovoga veliki problem predstavlja nedovoljno znanje građana o ovoj temi. Iako se javnost informiše o korupciji u ovoj oblasti, kako putem medija tako i putem NVO sektora opet je nedovoljno upućena kako „običan građanin“ može da preduzme i promeni nešto. Shodno tome ideja je još više osnažiti kapacitete i znanje NVO sektora o ovoj temi i rezultati projekta će biti upravo usmereni na to. Zbog toga je regionalna dimenzija jako bitna. Bitno je da se znanja i rezultati koji će biti postignuti ovim projektom prenesu NVO sektoru, tj. delu koji se bavi temom u svim zemljama koje učestvuju na projektu a koji bi nakon toga upravo imali materijala koji bi na relativno jednostavan, prihvatljiv i razumljiv način mogao biti prezentovan javnosti sa namerom da se i ona aktivno uključi u borbu protiv ovakvih pojava. Ideja je da upravo gore pomenuti jednostavni standardi, alati i vodiči za ocenu i merenje transparentnosti i efektivnosti javnih nabavki posebno posluže toj svrsi.

Što se tiče same analize ona je osmišljena tako da obuhvati analizu sistema javnih nabavki kroz određene kriterijume u navedenim državama kao što su struktura i opseg sredstava koja se koriste u javnim nabavkama, legislativni i institucionalni okvir po trenutnom zakonodavstvu kao i procena rizika korupcije. Ovakve analize će prvo biti sprovedene u svakoj od navedenih zemalja (Srbija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora i Makedonija). Nalazi ovih pojedinačnih analiza će nakon toga biti upotrebljeni u komparativnoj analizi. Rezultati analiza, posebno komparativne analize omogućiće lakše uočavanje i prepoznavanje „zajedničkih najboljih rešenja“ s obzirom na to da su sistemi javnih nabavki u zemljama Zapadnog Balkana manje-više slični ili isti te shodno tome zadatak će biti da se pronađu najadekvatnija rešenja koja bi bila usmerena na suzbijanje korupcije u ovoj sferi a opet da budu u saglasnosti sa standardima i zahtevima koje postavlja EU.

Analiza će obuhvatiti detaljan pregled svih relevantnih „izvora“ u ovoj oblasti, kako zakona i podzakonskih akata tako i svih ostalih strategija, akcionih planova, ostalih analitičkih dokumenata kao i već postojećih analiza iz obe oblasti. Pored toga izvor informacija će biti i intervjui sa predstavnicima kako domaćih, tako i stranih tela koja se u Srbiji bave ovom temom. Na području Srbije najvažnije institucije u sistemu javnih nabavki su Uprava za javne nabavke i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Pored toga od „stranih“ učesnika u nadzoru nad javnim nabavkama u Srbiji posebno se ističu EU i OECD. Shodno tome u ovoj analizi od ključne važnosti biće upravo Direktive EU koje se posebno odnose na oblasti javnih nabavki, Direktiva 2004/17/EZ i Direktiva 2004/18/EZ. Parametri OECD metodologije će biti posebno korisni i značajni prilikom izrade potencijalnih rizika korupcije.

Usvajanjem Zakona o javnim nabavkama iz 2008. godine, Srbija je započela sa približavanjem standardima koji se u ovoj oblasti primenjuju u razvijenim demokratijama. Ipak, nekim svojim

rešenjima taj Zakon je ostavio prostora za nedoumice ili proizvoljna tumačenja, što predstavlja osnovu za koruptivno delovanje. Stoga je, nakon pet godina primene ovog zakona, Narodna skupština Srbije usvojila novi Zakon, čija je primena počela 1. aprila 2013. godine. Novi Zakon uveo je niz novina i poboljšanja u sistem javnih nabavki. Detaljan prikaz zakonske regulative i novina nastalih u aprilu 2013. godine dat je u poglavlju „Analiza pravnog okvira“. Na ovom mestu zadržaćemo se na najvažnijim rešenjima koje je uveo novi Zakon o javnim nabavkama.

Najpre, novi Zakon je uveo značajne promene kada je reč o situacijama koje predstavljaju osnov za izuzetak od primene Zakona o javnim nabavkama. Ova oblast je tokom prethodnog perioda predstavljala najnetransparentniji oblik nabavki, otvarajući prostor za sumnje u koruptivno ponašanje. Novim Zakonom ukinut je izuzetak „poverljive nabavke iz razloga ugrožavanja bezbednosti“, koji je bio predmet ozbiljnih kritika stručne javnosti. Uvedena je posebna oblast javnih nabavki koja reguliše ovu materiju. Zbog promena nastalih na tržištu u period od 2008. do 2013. godine, izuzetak više nisu ni nabavke nepokretnosti, nabavke glasovne telefonije, teleksa, radio telefonije, pejdžinga, interneta, satelitskih usluga, kao i nabavke usluga istraživanja i razvoja.

Novi Zakon u oblast izuzetaka uvodi rešenja koja treba da umanje mogućnost zloupotreba. Naručioci su u obavezi da se efikasno i ekonomično ponašaju, da obezbede transparentnost i konkurenciju, kao i da obezbede jednakost potencijalnih ponuđača čak i u situacijama koje su izuzete od primene Zakona.

Novi Zakon ide i dalje, obavezujući naručioce da plan nabavke u elektronskom obliku dostave Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji. Naručioci imaju obavezu da u plan nabavki unesu i one nabavke na koje se zakon ne primenjuje, a Uprava za javne nabavke procenjuje da li za neku od nabavki nema uslova za izuzeće od primene zakona. Takođe, naručilac je dužan da Upravi dostavi poseban izveštaj o sprovedenom postupku za takve javne nabavke.

Kada je reč o efikasnosti i efektivnosti javnih rashoda, kao i poštovanju načela dobrog upravljanja, veoma je važan aspekt svrsishodnosti tih rashoda, pa samim tim i javnih nabavki. Ni stari ni novi zakon o javnim nabavkama ne sadrže pravila koja se odnose na proceduru kojom bi se definisale potrebe za predmetima javnih nabavki u fazi planiranja, kao ni odredbe koje bi se odnosile na konsultacije sa korisnicima predmeta nabavki. Ipak, novi Zakon uvodi obavezu naručioca da donesu interni akt kojim će se bliže urediti postupak javne nabavke, a naročito način planiranja nabavki - (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta), odgovornost za planiranje, ciljeve postupka javne nabavke, način izvršavanja obaveza iz postupka, način obezbeđivanja konkurencije, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki, način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Sadržinu ovakvog akta tek treba da uredi Uprava za javne nabavke do 01.01.2014.

Za razliku od prethodnog, novi Zakon detaljno uređuje i sadržaj plana javnih nabavki. Odredbe kojim se uređuje ovaj dokument trebalo bi da onemoguće „cepkanje“ istovetne nabavke na više malih po predmetu ili vremenu i izbegavanje primene otvorenog ili restriktivnog postupka javne nabavke, ili primene zakona uopšte. Ovo „cepkanje“ uočeno je u prethodnom periodu kao jedan od najčešćih vidova zloupotrebe Zakona o javnim nabavkama. Novim zakonskim rešenjem, prilikom određivanja vrednosti javnih nabavki u Planu nabavki, naručioci su dužni da grupišu

predmete nabavki po istovrsnosti, i to za celu godinu ili duže u slučaju višegodišnjih nabavki, i na taj način im odrede vrednost.

Postupak sprovođenja javne nabavke male vrednosti, prema prethodnom zakonu ozbiljno je ograničavao konkurenciju, omogućujući naručiocima da utiču na to koji će ponuđač biti najpovoljniji. Novim zakonom je uvedena obaveza naručioca da i u postupku javne nabavke male vrednosti objavljuje poziv za podnošenje ponuda i prikupljanje konkursne dokumentacije. Na ovaj način postupak javne nabavke male vrednosti je u potpunosti postao transparentan i konkurentan.

Još jedan sporni postupak koji je, prema prethodnom zakonu, otvarao mogućnost za zloupotrebe, bio je pregovarački postupak javne nabavke zbog netransparentnosti samog postupka i neobjavljivanja javnog poziva. Novim Zakonom uvedena je obaveza naručioca da od Uprave za javne nabavke zatraži mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda. Takođe, nakon pokretanja postupka, naručiocu su u obavezi da objave obaveštenje o pokretanju postupka, konkursnu dokumentaciju, kao i odluku o dodeli ugovora.

Odredbama novog Zakona obezbeđena je i veća transparentnost postupaka javnih nabavki. Najvažniji izvor podataka o javnim nabavkama je portal Uprave za javne nabavke, na kome se objavljuju svi oglasi u vezi sa javnim nabavkama, dokumentacija vezana za pojedinačne nabavke, kao i tromesečni i godišnji izveštaji same Uprave. Svoje izveštaje uprava sačinjava na osnovu obaveznih izveštaja naručilaca o sprovedenim javnim nabavkama. Naručiocu su obavezni da proaktivno objavljuju oglase ili obaveštenja o svim javnim nabavkama, i to u svim postupcima sprovođenja nabavki i u svim fazama postupka. Posebno je važna novina koja naručioca obavezuje da, u slučaju izmene sklopljenog ugovora, odluku o tome objavi na Portalu javnih nabavki, kao i da je dostavi Upravi i Državnoj revizorskoj instituciji. U prethodnom periodu, česte izmene ugovora bile su u potpunosti netransparentne.

Ovlašćenja institucija nadležnih za sistem javnih nabavki su proširena, a ojačana je i njihova kontrolna institucija.

Uprava za javne nabavke vrši nadzor nad primenom zakona o javnim nabavkama, ispituje ispunjenost uslova za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i konkurentnog dijaloga, predlaže vladi spisak naručilaca, imenuje građanskog nadzornika, daje saglasnost na odluke ili sporazum naručioca o telu za centralizovane nabavke, daje mišljenje na odluku o zajedničkom sprovođenju javne nabavke od strane više naručilaca, podnosi zahtev za zaštitu prava, obaveštava Državnu revizorsku instituciju i budžetsku inspekciju kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama, pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda ovog zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti, pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci.

Republička komisija za zaštitu ponuđača prati i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca, poništava ugovor o javnoj nabavci, vodi prekršajni postupak u prvom stepenu, pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci. Republička komisija može podneti predlog za razrešenje rukovodioca ili odgovornog lica naručioca za kojeg utvrdi da uprkos izrečenim novčanim kaznama u postupku

zaštite prava ili prekršajnom postupku ne postupa u skladu sa odlukama Republičke komisije ili nastavlja da grubo krši odredbe ovog zakona. Značajna novost u Zakonu jeste da je prvostepeni organ u prekršajnom postupku sada Republička komisija, a ne prekršajni sud. Protiv prvostepenog rešenja Republičke komisije u prekršajnom postupku može se izjaviti žalba Višem prekršajnom sudu.

Kontrola izvršenja ugovora pre svega je u nadležnosti Državne revizorske institucije, koja ovu kontrolu vrši kroz revidiranje poslovanja naručioca. U slučaju nepravilnosti, DRI raspolaže ovlašćenjem da podnese prekršajne i krivične prijave.

Novi Zakon u sistem javnih nabavki uvodi i ovlašćenja Komisije za zaštitu konkurencije i Agencije za borbu protiv korupcije.

Posebno je važna obaveza Uprave za javne nabavke da imenuje građanskog nadzornika za one nabavke čija je procenjena vrednost iznad 1.000.000.000 dinara. Građanski nadzornik imenuje se iz redova istaknutih stručnjaka za javne nabavke ili oblasti koja je u vezi sa predmetom javne nabavke. takođe može biti i reči o udruženju koje se bavi javnim nabavkama, sprečavanjem korupcije i sukoba interesa.

Kada se, pored uočenih problema, ima u vidu da ukupna vrednost javnih nabavki sprovedenih u protekle dve godine iznosi 590.669.888 hiljada dinara (293.324.810 hiljada u 2011. i 297.345.078 u 2012.) što je iznosilo 9,14 odsto BDP-a u 2011, odnosno 8,78% u 2012. godini, potreba za građanskom kontrolom procesa javnih nabavki postaje sasvim očigledna. Otud i projekat „Ka efikasnim mehanizmima javnih nabavki u zemljama potencijalnim članicama EU“.

## **1. OPSEG I STRUKTURA SREDSTAVA KOJA SE KORISTE U JAVNIM NABAVKAMA**

Celovita slika sistema javnih nabavki, pored analize pravnog i institucionalnog okvira i propisa koji uređuju ovu oblast, zahteva i analizu osnovnih kvantitativnih pokazatelja funkcionisanja sistema, ali i posledica koje ovi javni poslovi imaju po ekonomski i društveni sistem. Celokupan proizvod države, bruto domaći proizvod, preraspodeljuje se kroz državni budžet. S druge strane, veliki deo izdataka države, koji obuhvataju i raznovrsne transfere, dotacije, investicije, isplate plata i ostalih ličnih primanja, odnosi se na izdatke za kupovinu roba, usluga, radova. Dakle, najveći obim kupoprodajnih transakcija, kako po vrednosti, tako i po ukupnom broju, obavlja javni sektor, i to upravo kroz javne nabavke. To bi značilo da se značajan procenat vrednosti ukupne domaće proizvodnje troši putem javnih nabavki.

Pored toga što se proizvodnja jedne države i novac poreskih obveznika preraspodeljuju kroz javne rashode, i posledično javne nabavke, kvantitativna analiza funkcionisanja sistema državnih nabavki je značajna i neophodna iz razloga što postupak javne nabavke, novac utrošen za te namene i pravilnost, odnosno zakonitost samog postupka određuju kvalitet javnih dobara i usluga. Dakle, određuju nivo društvenog blagostanja i životnog standarda.

Kako je javna nabavka kupoprodajni odnos, sa karakteristikama tipičnog ugovornog odnosa, i kako je nemoguće predvideti sve moguće situacije i okolnosti u kojima će se ugovor realizovati, brojne nepravilnosti u trošenju javnih fondova su moguće i izvesne. Shodno tome, neadekvatno pravno uređenje sistema javnih nabavki, a posebno nedosledna primena zakonskih regulativa u ovoj oblasti, otvara prilike za neracionalnosti u sprovođenju budžeta, u skladu sa posebnim interesima i mimo ekonomske logike. Rezultat takvih sistemskih rupa jeste neefikasnost, a svakako i nepravičnost u preraspodeli, kao i neadekvatna i nedovoljna javna dobra i usluge. Javne nabavke sprovedene mimo pravila definisanih u zakonu, pored toga što su krivično delo, dugoročno ugrožavaju javni interes, što se u prvi mah ne može direktno uočiti.

Govoreći o regularnosti postupka javne nabavke najčešće mislimo na poštovanje zakonskih odredbi koje definišu samu proceduru sprovođenja javnih nabavki. Ipak, regularna procedura nabavke ne znači da je ona ekonomski opravdana, te se stepen podudaranja sa definisanim pravilima ne može upotrebljavati kao nalaz koji govori o svrsishodnosti nabavke. Upravo nedostatak procene svrsishodnosti otvara prostor za neefikasnosti u trošenju javnih sredstava.

Ukoliko bismo nepoštovanje zakonom definisane procedure prilikom sprovođenja javne nabavke posmatrali kao pravni aspekt narušavanja javnog interesa, nesvrsishodnost bi svakako predstavljala ekonomski aspekt problema. Međutim, posmatranjem makroekonomskih pokazatelja koji govore o obimu, strukturi, vrsti i nepravilnostima u javnim nabavkama ne može se dosegnuti srž problematike koja govori o tome koliko je oštećen javni interes neracionalnim javnim nabavkama. S druge strane, ni kontrolna tela najčešće nisu u mogućnosti da ispituju da li je svaki realizovan ugovor o nabavci, u vremenskom periodu od najčešće godinu dana, usklađen sa procedurom i istovremeno ekonomski opravdan. Ipak, analizom makroekonomskih i ostalih pokazatelja stanja u ekonomiji i sistemu javnih nabavki, moguće je dati naznake o tome u kojim poljima je neophodna dodatna regulacija, kontrola trošenja fondova kao i gde se kriju moguće uštede.

Karakteristike sistema javnih nabavki mogu se opisati davanjem odgovora na nekoliko pitanja, a tiču se, zapravo, finansijskih i drugih brojčanih pokazatelja stanja u ovoj oblasti. Dakle, koliko novca se troši na nabavke, iz kojih izvora, ko sprovodi nabavku, na koji način i za koje namene govori o tome koliko je sistem (ne)efikasan i postoje li mogućnosti za poboljšanje.

S tim u vezi, analiza obima i strukture fondova namenjenih javnim nabavkama treba da ispita:

- Kolika je godišnja vrednost realizovanih javnih nabavki, kako apsolutno, tako i relativno u odnosu na bruto domaći proizvod zemlje i državni budžet;
- Koji su najčešći tipovi primenjenih procedura javnih nabavki;
- Kolika je prosečna vrednost ugovora za nabavku roba, usluga i radova, respektivno;
- Kolika je godišnja vrednost realizovanih javnih nabavki posmatrano po tipu naručioca, odnosno kakva je struktura vrednosti u odnosu na to da li je naručilac deo centralne vlasti, lokalne vlasti, javnog preduzeća ili javne ustanove;
- Kolika je vrednost utvrđenih nepravilnosti, apsolutno i relativno u odnosu na relevantne makroekonomske pokazatelje;

- Koliki je broj podnetih prekršajnih i krivičnih prijava, kao i postupaka za zaštitu prava ponuđača i kakvi su njihovi efekti bili;

Ukupan broj realizovanih ugovora o javnim nabavkama je 2011. godine iznosio 111.249, dok je 2012. godine taj broj bio manji za oko 25%, i iznosio je 83.487. Ipak, manji broj realizovanih nabavki nije uslovio i manje izdatke za ove svrhe. Naime, posmatrajući ukupnu vrednost zaključenih ugovora uočava se pozitivan trend u kretanju parametra vrednost ugovora. 2011. godine ukupna vrednost zaključenih ugovora iznosila je 293.324.810 hiljada dinara, a 2012. 297.345.078 hiljada, što je rast za oko 1,4%. Smanjenje ukupnog broja zaključenih ugovora i rast ukupne vrednosti uslovio je i rast prosečne vrednosti ugovora za skoro 26%. Posmatrano u stranoj valuti, evrima<sup>1</sup>, prosečna vrednost ugovora je sa skoro 26.000 evra u 2011. godini, porasla na nešto preko 31.000 evra u 2012. godini.

U strukturi javnih nabavki po visini vrednosti, gde razlikujemo javne nabavke male i velike vrednosti dominiraju javne nabavke velike vrednosti u obe posmatrane godine. 2011. godine javne nabavke velike vrednosti, što su sve nabavke čija vrednost na godišnjem nivou premašuje 3.175.000 dinara, u ukupnoj vrednosti učestvuju sa 86%. Slična situacija zabeležena je i 2012. gde su javne nabavke velike vrednosti, veće od 3.311.000 dinara na godišnjem nivou, učestvovala u ukupnoj vrednosti sa 87%.

Iz priloženih podataka se vidi da su javne nabavke velike vrednosti 2011. godine iznosile 2.473.400.608,14 evra, dok su u 2012. godini iznosile približno 8% manje, tj. 2.280.843.198,09 evra. Ipak, ovo smanjenje se u velikoj meri duguje značajnoj kursnoj razlici ostvarenoj između prosečnih kurseva evra prema dinaru u 2011. i 2012. godini, s obzirom da, ako posmatramo vrednost javnih nabavki velike vrednosti izražene u dinarima, vidimo povećanje vrednosti od oko 2,3%. Slična situacija se može uočiti i ako analiziramo ukupnu vrednost nabavki, po godinama. Posmatrano u domaćoj valuti ukupna vrednost je povećana u 2012. godini, dok je posmatrano u stranoj valuti, evrima, ta vrednost manja za oko 8,6%.

Apsolutna vrednost realizovanih javnih nabavki u jednoj godini, kako ukupna, tako i podeljena na male i velike, možda nije dovoljno kvalitativan podatak u analizi vrednosnog značaja ovog tipa javnog rashoda. Odnos vrednosti nabavki i vrednosti ukupnih budžetskih rashoda, ili bruto domaćeg proizvoda, govori više o stepenu upliva države u ekonomske transakcije. Takođe, poređenjem ovih podataka sa sličnim rezultatima iz drugih država, najpre onih iz geoekonomske okruženja i sličnog nivoa razvijenosti, dobija se slika o tome da li je javna potrošnja u segmentu nabavki prekomerna, da li postoji prostor za uštede, kao i sa kojim ciljem bi trebalo definisati (potencijalne) reforme sistema javnih nabavki – u kom pravcu bi trebalo ići da bi se povećala efikasnost trošenja javnih fondova.

Udeo vrednosti javnih nabavki u vrednosti bruto domaćeg proizvoda 2011. godine iznosio je 9,14%, dok je 2012. taj procenat nešto niži, 8,78%. Od toga, nabavke velike vrednosti učestvuju u vrednosti BDP sa 7,86% i 7,62%, respektivno. Takođe, 33,44% budžetskih rashoda potrošeno je na javne nabavke 2011. godine, odnosno 30,33% u 2012. godini. Nabavke velike vrednosti u javnim rashodima učestvuju sa 28,75% i 26,32 %, u dve posmatrane godine. Dakle trećina

<sup>1</sup> Prema podacima Ministarstva finansija i privrede o vrednosti evra u odnosu na dinar (prosek perioda), po kojima je kurs evra prema dinaru za 2011. godinu bio 101.95 RSD, a za 2012. godinu 113.13 RSD



rashoda države “otpada” na javne nabavke i u proseku 9% domaćeg proizvoda preraspodeljuje se kroz državne kupovine. Ako se uzmu u obzir napori usmereni ka fiskalnoj konsolidaciji, smanjenju javnih rashoda i državnog deficita, sve u cilju približavanja Mastroškim kriterijumima, očigledno je da najveći prostor za unapređenje efikasnosti postoji upravo u oblasti javnih nabavki.

Struktura javnih nabavki po grupama naručilaca obuhvata četiri grupe naručilaca: državne organe, javna preduzeća, javne ustanove i gradske i opštinske uprave. Podatak koji se izdvaja od ostalih tiče se nabavki koje su sprovodila javna preduzeća. Naime, učešće javnih preduzeća po godinama iznosi 60%, odnosno 69%, što znači da je 4 do 5 puta više novca utrošeno na nabavke ovih naručilaca u odnosu na ostale, koji imaju prosečno učešće u vrednosti nabavki od oko 13%, odnosno 10% u 2012. godini. Posmatrano u apsolutnom iznosu javna preduzeća su ugovorila nabavke u ukupnoj vrednosti od skoro 176 mlrd dinara u 2011. godini, tj. približno 205 mlrd i dinara u 2012. god. Posmatrano u evrima, struktura izgleda ovako – oko 1,7 mlrd evra je utrošeno u 2011. god., a 1,8 mlrd u 2012. god. U prilog tezi da se potencijalne uštede u javnim rashodima nalaze upravo u realizaciji javnih nabavki govori i činjenica da su javna preduzeća na nabavke, u posmatranim godinama, potrošila oko 200.000 evra više nego što iznosi budžetski deficit. Dakle redukcija i racionalnija procena potreba javnih preduzeća, kao naručilaca, dovela bi do primetnog smanjenja kako javnih izdataka, tako i deficita budžeta, što bi doprinelo makroekonomskoj stabilizaciji, ali i približavanju fiskalnim i monetarnim kriterijumima koje je EU postavila potencijalnim kandidatima za članstvo. Između ostalih, kriterijumi nalažu da budžetski deficit zemlje ne sme biti veći od 3% BDP i javni dug zemlje ne sme biti veći od 60% BDP.

U strukturi javnih nabavki po vrsti predmeta preovlađuje nabavka roba sa 46% u obe posmatrane godine. U 2011. godini veći je udeo nabavke radova, za oko 12 pp, dok se u 2012. godini situacija promenila, pa je učešće nabavke usluga veće od učešća radova za 10 pp. Po godinama, oko 133,5 mlrd, odnosno 136 mlrd dinara je potrošeno na nabavku roba, tačnije približno 1,3 i 1,2 mlrd evra. Ipak, prosečne vrednosti nabavki po vrsti predmeta ne odstupaju značajno, te je oko 2,6 mil. dinara potrošeno na nabavku kako dobara, tako i usluga, i radova u 2011. godini, a u 2012. se prosečna vrednost kreće oko 3,6 mil dinara.

S obzirom da javne nabavke velike vrednosti preovlađuju u ukupnoj vrednosti nabavki važno je ispitati koje vrste postupaka su primenjivane. Time bi se, u određenoj meri, mogla odrediti slika celokupnog sistema javnih nabavki kada su u pitanju transparentnost postupaka, intenzitet konkurencije kao i učestalost nepravilnosti. Postupci koji su prema Zakonu o javnim nabavkama iz 2008. godine figurirali u sprovođenju javnih nabavki velike vrednosti obuhvataju otvoreni postupak, restriktivni postupak, pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva i konkurse za nacрте. Brojčana struktura nabavki velike vrednosti pokazuje da je u 57% (2011), odnosno 59% (2012) slučajeva primenjen otvoreni postupak koji karakteriše najviši stepen transparentnosti. Otvoreni postupak je primenjen u javnim nabavkama čija je ukupna vrednost iznosila 54%, odnosno 56% (po godinama, respektivno) od sume vrednosti svih sprovedenih nabavki u posmatranim godinama.

Međutim, negativan pokazatelj je podatak da u brojčanoj strukturi nabavki pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva učestvuje sa 21%, odnosno 20%, a u vrednosnoj strukturi je to učešće još više, 25%, odnosno 28%. To znači da je jedna petina sprovedenih

nabavki, odnosno skoro jedna četvrtina novca utrošenog na javne nabavke, realizovana nedovoljno transparentno. Kroz pregovarački postupak bez objave javnog poziva potrošeno je skoro 64 mlrd dinara (oko 626 mil evra) u 2011. godini i skoro 73 mlrd dinara (oko 643,5 mil evra) u 2012. godini.

Od pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja najčešće je sproveden hitni postupak, u 23%, odnosno 19% slučajeva, po godinama, respektivno. Ipak, u određenom broju slučajeva nije postojao zakonski osnov za sprovođenje hitnih nabavki, nije postojao razlog hitnosti, ili je čak naručilac sebe svojim postupanjem doveo u nemogućnost sprovođenja redovnog, otvorenog postupka. Naime, u 2011. godini, utvrđene su nepravilnosti u sprovođenju postupaka bez prethodne objave vrednosti 2.878.202.134 dinara, što korespondira vrednosti od 2,17% budžetskog deficita za tu godinu. Od toga je u 35,7% slučajeva razlog nepravilnosti bio nepostojanje zakonskog osnova ili razloga hitnosti, dok je u nešto više od jedne petine slučajeva određen neprimereni rok za podnošenje ponuda u pregovaračkom postupku (21,5% slučajeva). Treći najčešći razlog jeste neobezbeđivanje efektivne konkurencije među ponuđačima što je u suprotnosti sa načelima javnih nabavki. Pozivanje samo jednog, tačno određenog ponuđača desilo se u 7,1% slučajeva. Može se zaključiti da je skoro 2/3 nepravilnosti u hitnim nabavkama zapravo skopčano sa namernim dovodenjem nabavke u stanje hitnosti. Ovo ne samo da narušava transparentnost i zakonitost postupka, već i značajno utiče na konkurentnost postupka, s obzirom da se zbog skraćene procedure uglavnom javlja, bira ili, čak poziva samo jedan ponuđač. 2012. godine vrednost nepravilnosti iznosila je 8.439.937.183 dinara, što je oko 4,4% budžetskog deficita ostvarenog u 2012. godini. Razlozi nepravilnosti su izraženiji u 2012. godini, kada se nepostojanje zakonskog osnova, razloga hitnosti ili neadekvatno postupanje naručioca desilo u 47% slučajeva, a čak 39% uočenih nepravilnosti tiče se narušavanja konkurencije i pozivanja samo jednog, određenog ponuđača. S tim u vezi, treba naglasiti i da je u 2011. godini prosečan broj ponuda po tenderu bio 3,2, a čak 40% ugovora je realizovano kao ugovor sa jednom ponudom.

O uočenim nepravilnostima Uprava za javne nabavke, koja vodi statistiku javnih nabavki, obaveštava organ koji vrši nadzor nad poslovanjem naručioca, Ministarstvo finansija tj. Sektor za budžetsku inspekciju i reviziju i Državnu revizorsku instituciju. Ipak, nepravilnosti koje je Uprava utvrdila u postupcima hitnih nabavki su samo „vrh ledenog brega“ s obzirom da je Državna revizorska institucija u svom revizorskom izveštaju za 2011. godinu<sup>2</sup> iznela podatak da je revizijom pravilnosti poslovanja i primene Zakona o javnim nabavkama kod 122 revidirana subjekta revizije utvrđeno da su izvršene nabavke dobara, usluga i radova, suprotno Zakonu, u iznosu od 47.014.975.000 dinara, što je oko 460 miliona evra, 5,4 % budžetskih rashoda i 35,5% budžetskog deficita. Osvrćući se na neracionalnost i nezakonitost trošenja javnih fondova, Fiskalni savet u svom Predlogu mera fiskalne konsolidacije za period 2012-2016. godine navodi da bi uštede pri nabavci roba i usluga koje bi se ostvarile preko usavršavanja sistema javnih nabavki mogle da iznose 0.5% BDP-a, a da se pritom ne smanji kvalitet javnih usluga.<sup>3</sup>

Neregularnosti u javnim nabavkama su tesno povezane sa korupcijom, koju kao krivično delo procesuiraju tužilaštvo i sudovi, u okviru svojih nadležnosti. Dometi ovih institucija u suzbijanju

<sup>2</sup> Saopštenje za javnost 26.12.2012. godine - Izveštaj o reviziji za 2011. godinu, DRI, 2012. godine (<http://www.dri.rs/cir/mediji/saopstenja-za-javnost/111--26-2012-.html>)

<sup>3</sup> *Predlog mera fiskalne konsolidacije za period 2012-2016. godine*, Fiskalni savet, Beograd, 2012. godine, str.36

prekršaja i korupcije u javnim nabavkama pomažu da shvatimo uzroke neefikasnosti sistema javnih nabavki. Naime, jednostavnom cost-benefit analizom dolazi se do zaključka da što je veća zaprećena kazna za prekršaje i kraće vreme otkrivanja prekršaja, to je očekivana korist od kršenja zakona veća. Dakle, u smanjenju neregularnosti u sprovođenju Zakona o javnim nabavkama i samim postupcima javnih nabavki, ključnu ulogu imaju tužilaštva i sudski sistem. Efikasnost njihovog rada direktno utiče na visinu zaprećene kazne i motivaciju za buduće upuštanje u koruptivne radnje.

Zakon o javnim nabavkama spada u jedan od najznačajnijih antikorupcijskih zakona i kao takav sadrži veliki broj prekršajnih odredbi. Tokom 2012. i 2011. godine vođeni su prekršajni postupci zbog povrede više od 40 članova Zakona o javnim nabavkama iz 2008. godine. Međutim, značajna razlika postoji između broja uočenih prekršaja od strane drugih institucija ili sumnje da postoji prekršaj i broja postupaka koji su pokrenuti, čiji je broj приметно manji. Tako je 2011. godine pokrenut, u proseku, samo 21 postupak<sup>4</sup> za kršenje člana ZJN koji propisuje da se kao pravilo sprovodi otvoren postupak javne nabavke. Razlog za ovolike razlike leži u tome što institucije koje uočavaju najveći broj nepravilnosti, poput UJN ili RKZP, po zakonu iz 2008. godine nisu imale nadležnost da pokreću prekršajne postupke. Međutim, novi Zakon o javnim nabavkama, donet krajem 2012. godine, ovim regulatornim telima daje veća ovlašćenja koja se odnose na pokretanje i vođenje prekršajnih postupaka u prvom stepenu. S druge strane oni koji su imali to ovlašćenje, kao na primer DRI i budžetska inspekcija, nepravilnosti u sprovođenju zakona uočavaju sa zakašnjenjem od jedne godine, u proseku, ili nemaju dovoljno kapaciteta da promptno reaguju, te se često kao problem javlja nastupanje zastarelosti pokretanja ili vođenja prekršajnog postupka.

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa u postupcima javnih nabavki i odlučuje o podnetim zahtevima za zaštitu prava. Prema podacima RKZP u 2012. godini zabeleženo je uvećanje primljenih predmeta u odnosu na 2011. godinu, i to za 14,39%. Takođe, i broj rešenih predmeta je uvećan za 15,18%. U toku 2012. godine Republička komisija je u roku odlučila u 85,86% predmeta po zahtevima za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a 79,02% predmeta formiranih po žalbama na zaključak naručioca. Poređenja radi, u 2011. godini po zahtevima za zaštitu prava u zakonskom roku je odlučeno u 61,41% od ukupnog broja podnetih zahteva, a u predmetima formiranim po žalbama na zaključak naručioca u roku je odlučeno 36,70% od ukupnog broja formiranih predmeta. Iz navedenog se može zaključiti da je efikasnost rada ove institucije povećana, a takav trend se može očekivati i u narednom periodu.

U upravnim sporovima pokrenutim po tužbama protiv odluka Republičke komisije u 2012. godini doneto je 110 odluka od kojih je 10 uvažених tužbi, što predstavlja 9,09% od ukupnog broja odluka Upravnog suda u kojima je tuženi bila Republička komisija, odnosno 0,59% od ukupnog broja odluka koje je donela Republička komisija u 2012. godini. Upravni sud je nakon sprovedenih postupaka 78 tužbi odbio, 19 tužbi je odbačeno i 3 su postupka obustavljena.

U 2012. godini, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je rešavajući o podnetim zahtevima donela ukupno 1700 odluka i to: 1231 odluku donetu po zahtevu za zaštitu prava, 143 odluke donete po žalbi na zaključak naručioca, 94 odluke donete po izjašnjenju o

---

<sup>4</sup> Tabela 23 u **Annex 1** u prilogu

nastavku postupka, 90 odluka donetim po zahtevu za naknadu troškova, 15 odluka donetim po predlogu za nastavak aktivnosti, 2 odluke donete po predlogu za ponavljanje postupka, 1 odluku donetu po predlogu za povraćaj u pređašnje stanje, 7 zahteva za preispitivanje odluke Upravnog suda, 13 odluka donetim po postupanju po odluci Upravnog suda, 1 odluku donetu po postupanju po vanrednom pravnom leku i 103 odgovora na podnete tužbe. Odluke donete po zahtevu za zaštitu prava obuhvataju: 364 odluke kojima su zahtevi za zaštitu prava delimično poništeni, 366 odluka kojima su zahtevi za zaštitu prava u celini poništeni, 263 odluke kojima su zahtevi za zaštitu prava odbijeni, 23 odluke kojima je obustavljen postupak za zaštitu prava, 84 odluke kojima je zahtev za zaštitu prava odbačen, 89 odluka kojima je odbačeno izjašnjenje, 49 odluka kojima je rešeno na drugi način.

Nepravilnosti i krivična dela u oblasti javnih nabavki se sporo procesuiraju. Uz to, veliki broj dela zastari, mnogi prekršaji se otkrivaju kasno, te je dokazivanje i oduzimanje koristi otežano. Učesnici u javnim nabavkama u velikom broju slučajeva nisu upućeni u svoja prava, načine kako da ih blagovremeno ostvare, ili iz posebnih, dugoročnijih interesa izbegavaju da ih iskoriste. Neefikasno i neblagovremeno sankcionisanje nezakonitog postupanja prouzrokuje iskrivljenu motivaciju koja neminovno šteti održivosti sistema javnih nabavki, budžetskog sistema, i ukupnosti privrednih tokova.

## **2. ANALIZA PRAVNOG OKVIRA:**

### **A. Pregled zakonodavstva:**

#### **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 116/2008)**

Navedeni Zakon usvojen je na sednici Narodne skupštine 22.12.2008. godine, a počeo se primenjivati 06.01.2009. godine. Ovaj Zakon o javnim nabavkama sa pratećim propisima primenjivao se sve do 01.04.2013. godine. Obavezu primene ovog zakona imali su svi nivoi javne vlasti, kako republički, tako i pokrajinski i lokalni. Propisi kojima se neposredno uređivala oblast javnih nabavki u navedenom periodu obuhvatali su sledeće:

- Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 116/2008)
- Pravilnik o kriterijumima za obrazovanje komisija za javne nabavke („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o načinu vođenja evidencije o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o načinu postupanja sa elektronskim ponudama i načinu sprovođenja elektronske licitacije u postupcima javnih nabavki („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o obavezanim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o određivanju dokaza na osnovu kojih se utvrđuje da je ponudu podneo domaći ponuđač i za određivanje dobara domaćeg porekla („Sl. glasnik RS“ 50/2009)

- Pravilnik o postupku izdavanja sertifikata za službenika za javne nabavke („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o postupku javne nabavke male vrednosti („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o postupku otvaranja ponuda i obrascu za vođenje zapisnika o otvaranju ponuda („Sl. glasnik RS“ 50/2009)
- Pravilnik o formi i sadržini kreditnog zahteva i formi i sadržini dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke kredita kao finansijske usluge („Sl. glasnik RS“ 91/2009)
- Spisak međunarodnih organizacija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 50/2009)

Za oblast javnih nabavki relevantan je i Zakon o opštem upravnom postupku („Sl. list SRJ“ br. 33/97 i 31/2001 i „Sl. glasnik RS“ br. 30/2010) iz razloga jer je postupak zaštite prava poseban upravni postupak, tako da se na situacije koje nisu uređene Zakonom o javnim nabavkama primenjuju odredbe ovog Zakona. Takođe, značajan je i Zakon o obligacionim odnosima („Sl. list SFRJ“ 29/78, 39/85, „Sl. list SRJ“ br. 31/93) iz razloga jer su ugovori o javnim nabavkama ugovori obligacionog prava (kupoprodaja, zakup, ugovor o delu...), tako da se u delu zaključenja i primene ugovora primenjuju odredbe ovog zakona, ukoliko navedeno nije na poseban način regulisano odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Pored navedenih propisa u navedenom periodu, za oblast javnih nabavki relevantni su i drugi zakoni i propisi koji na poseban način uređuju neke delove oblasti javnih nabavki, ili neke oblasti dodatno isključuju/uključuju u predmete javnih nabavki. Od takvih propisa naročito se ističu sledeći:

**1. Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize („Sl. glasnik RS“ 45/2010, 99/2011 i 121/2012)**

Navedeni Zakon predviđa značajna odstupanja u postupcima javnih nabavki za oblast visokogradnje i niskogradnje. Zakon se odnosi na oblast u kojoj se troše značajni iznosi javnih sredstava - realizacije projekata za izgradnju, rekonstrukciju, odnosno adaptaciju objekata visokogradnje i niskogradnje, izbor projekatana, vršioca tehničke kontrole, izvođača radova, vršioca stručnog nadzora i vršioca tehničkog pregleda kao i druga pitanja od značaja za realizaciju projekata izgradnje objekata visokogradnje i niskogradnje. Reč je o projektima koji se odnose na izgradnju:

- (1) škola i obdaništa;
- (2) bolnica i drugih zdravstvenih ustanova;
- (3) stanova;
- (4) autoputeva i drugih državnih puteva;
- (5) sportskih objekata;
- (6) objekata za potrebe obavljanja delatnosti iz oblasti kulture, i

(7) drugih objekata od javnog značaja i objekata za koje se utvrđuje javni interes, u skladu sa zakonom kojim se uređuje eksproprijacija.

Zakon predviđa znatna odstupanja u odnosu na opšta pravila Zakona o javnim nabavkama u pogledu kruga potencijalnih ponuđača (domaći ponuđači – sa sedištem u Republici Srbiji koji ispunjavaju kriterijume predviđene posebnom Uredbom koju donosi Vlada), u pogledu predmeta nabavke (mora se koristiti domaći građevinski materijal u učešću od najmanje 70%), skraćivanje roka za podnošenje ponuda (15 dana od dana prijema poziva), te vrlo snažna ograničenja u pogledu primene postupka – zakon predviđa primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, kao i vrlo zabrinjavajuće ograničenje u pogledu zaštite prava ponuđača – zahtev za zaštitu prava i javnog interesa po odredbama ovog zakona nema suspenzivno dejstvo.

Ukoliko uzmemo u obzir uslove ekonomske krize i nužnost zaštite domaće privrede u datim okolnostima, kao *ratio legis* donošenja ovakvog zakona, ograničenja u pogledu diskriminacije prema stranim ponuđačima, i nabavka domaćeg građevinskog materijala mogli bi se smatrati opravdanim odstupanjima od opštih pravila ZJN (pod uslovom da je reč o vremenski ograničenim odstupanjima i to za period dok ekonomska kriza traje), ali se ograničenje na najmanje transparentan postupak javne nabavke - pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva, skraćivanje roka za dostavljanje ponuda za nabavke koje su uobičajeno veoma velikih vrednosti, kao i odsustvo suspenzivnosti zahteva za zaštitu prava odstupanja od opštih pravila koja se ne mogu opravdati razlozima koji su predstavljali motiv za donošenje ovog zakona.

## **2. Zakon o robnim rezervama („Sl. glasnik RS“ 18/92)**

Zakon o robnim rezervama predviđa određena odstupanja u odnosu na opšta pravila predviđena Zakonom o javnim nabavkama, i to se posebno odnosi na kupovinu robe po propisanim, odnosno zaštitnim cenama, kao i poreklo robe koja se nabavlja. To odstupanje se naročito ogleda u slučaju kupovine svih ponuđenih količina poljoprivredno – prehrambenih proizvoda standardnog kvaliteta, za koje su propisane zaštitne cene, ukoliko su tržišne cene niže od zaštitnih ili u slučaju potrebe organizacije izvoza poljoprivrednih proizvoda. Odstupanje od standarda postavljenih Zakonom o javnim nabavkama predstavlja i imperativno pravilo da se robne rezerve obrazuju kupovinom robe iz domaće proizvodnje i ugovaranjem proizvodnje određenih proizvoda, a tek izuzetno ukoliko na domaćem tržištu nema dovoljno robe ili se ona ne proizvodi, robne rezerve se mogu obrazovati kupovinom robe u inostranstvu.

## **3. Zakon o energetici („Sl. glasnik RS“ 57/2011, 80/2011)**

Zakon o energetici u delu kojim se reguliše pravo na javno i rezervno snabdevanje prirodnim gasom i električnom energijom, ovu oblast uređuje na drugačiji način u odnosu na ZJN. Naime, po ovom zakonu, na javno i rezervno snabdevanje električnom energijom ili prirodnim gasom, ne bi se primenjivale odredbe Zakona o javnim nabavkama uopšte. Uzevši u obzir specifičnosti javnog i rezervnog snabdevanja, te činjenicu da je reč o regulisanim

cenama, odnosno cenama za koje je utvrđena metodologija izračunavanja, te vremenskom ograničenju rezervnog snabdevanja i smanjivanju kruga naručioca koji imaju pravo na javno snabdevanje, ovi se izuzeci mogu smatrati opravdanim, naročito uzevši u obzir pravila o javnom tenderu za izbor kako javnog, tako i rezervnog snabdevača.

#### **4. Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama („Sl. glasnik RS“ 88/2011)**

Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama, za razliku od ostalih propisa koji u određenoj meri ograničavaju opšta pravila ZJN, ova pravila proširuju i na druge oblasti. Tako ovaj zakon proširuje oblast primene zakona o javnim nabavkama i na postupak izbora privatnog partnera u javno privatnom partnerstvu. Javni ugovor koji se zaključuje po ovom zakonu je ugovor koji se zaključuje ili kao ugovor o javnoj nabavci ili kao ugovor o koncesiji. Zakon predviđa i poseban postupak koji se odnosi na davanje koncesija, koji u sebi implementira principe javnih nabavki, pa i sam postupak zaštite prava. Bez obzira na postojanje posebnog postupka za davanje koncesija, ukoliko koncesija ima pretežno obeležja koncesije za javne radove (a ne koncesije sa pravom na eksploataciju i pravom na naplatu), tada se takođe primenjuje postupak javne nabavke. Po određenim pitanjima postupka javne nabavke, ovaj zakon ide dalje i od samog ZJN, tako da određuje duže rokove za podnošenje ponuda i uspostavlja puniju jednakost ponuđača, a samim time i konkurenciju, ukidajući prednost koju domaći ponuđači imaju po ZJN.

#### **5. Zakon o tržištu kapitala („Sl. glasnik RS“ 31/2011)**

Trgovina hartijama od vrednosti i finansijskim instrumentima uređena je ovom zakonom. Odvija se po pravilima trgovine na tržištima kapitala, berzanskim pravilima i slično. Navedeni predmeti, kao predmeti nabavke i predstavljaju izuzetak od primene Zakona o javnim nabavkama, jer bi upravo zbog svoje specifičnosti i svojstvenih posebnih pravila trgovine, bilo nemoguće nabaviti ih kroz redovne postupke javne nabavke.

Kao što je gore navedeno, za oblast javnih nabavki u Republici Srbiji relevantni su i propisi pojedinih međunarodnih organizacija. Međunarodne organizacije čiji se postupci javnih nabavki mogu primenjivati na javne nabavke koje se sprovode iz sredstava stranih kredita (zajmova), jesu:

- 1)** Grupacija Svetska banka (Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Međunarodno udruženje za razvoj);
- 2)** Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD);
- 3)** Evropska investiciona banka (EIB);
- 4)** Banka za razvoj Saveta Evrope (CEB);
- 5)** razvojne banke, odnosno druge finansijske institucije zemalja donatora kada je bilateralna finansijska saradnja zasnovana na principima Razvojnog komiteta OECD.

Zakon o javnim nabavkama zasniva se na opštim načelima i principima javnih nabavki. Pored ovih načela koja su precizirana i navedena, u zakon su inkorporirana i pojedina načela koja nemaju neposredne veze sa javnim nabavkama, ali služe ostvarenju drugih značajnih ciljeva. To su načela iz oblasti zaštite životne sredine, socijalne politike, promovisanja inovacija. Tako usluge istraživanja i razvoja predstavljaju izuzetak od primene ZJN, osim u slučaju kada rezultate takvih istraživanja naručilac koristi za potrebe obavljanja svoje delatnosti, i pod uslovom da troškove u potpunosti snosi naručilac.

Standardi socijalne politike vezani za osposobljavanje i profesionalnu rehabilitaciju invalidnih lica postoje kroz poseban pravni osnov za sprovođenje pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva - u slučaju nabavki usluga i dobara od preduzeća za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica, ako su nabavke neposredno povezane sa delatnošću osposobljavanja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja tih lica, pri čemu svi učesnici u zajedničkoj ponudi i svi podizvođači moraju da budu iz navedene grupacije preduzeća, a kvalitet, cena i rokovi za isporuku dobara i pružanje usluga moraju da odgovaraju zahtevima naručioca (čl. 24. st. 1. tač. 1.1 ZJN). Zatim u čl. 30. st. 4. ZJN koji uređuje sadržinu konkursne dokumentacije, uređuje se da tehničke specifikacije i tehnička dokumentacija moraju sadržati dokaz o planovima ponuđača da poštuje tehničke standarde pristupačnosti za osobe sa invaliditetom. U čl. 38. st. 4. predviđa se obaveza naručioca da prilikom određivanja tehničkih specifikacija propiše obavezno poštovanje tehničkih standarda pristupačnosti za osobe sa invaliditetom.

U čl. 44. st. 5. ZJN, koji uređuje obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke, zakonodavac predviđa da naručioci mogu određivati i druge uslove, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja.

### **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 124/2012)**

Navedeni Zakon usvojen je na sednici Narodne skupštine 29.12.2012. godine, a počeo se primenjivati 01.04.2013. godine. Obavezu primene ovog zakona imaju svi nivoi javne vlasti, kako republički, tako i pokrajinski i lokalni. Propisi kojima se neposredno uređuje oblast javnih nabavki su sledeći:

- Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 124/2012)
- Pravilnik o građanskom nadzorniku („Sl. glasnik RS“ 29/2013)
- Pravilnik o obaveznim elementima konkursne dokumentacije u postupcima javnih nabavki i načinu dokazivanja ispunjenosti uslova („Sl. glasnik RS“ 29/2013)
- Pravilnik o sadržini izveštaja o javnim nabavkama i načinu vođenja evidencije o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 29/2013)
- Pravilnik o formi i sadržini zahteva za mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka („Sl. glasnik RS“ 29/2013)
- Pravilnik o formi i sadržini plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki („Sl. glasnik RS“ 29/2013)



- Pravilnik o formi i sadržini kreditnog zahteva i formi i sadržini dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca („Sl. glasnik RS“ 31/2013)
- Pravilnik o načinu dokazivanja ispunjenosti uslova da su ponuđena dobra domaćeg porekla („Sl. glasnik RS“ 33/2013)
- Spisak međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 33/2013)

Za oblast javnih nabavki u ovom periodu takođe su relevantni gore navedeni zakoni – Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize („Sl. glasnik RS“ 45/2010, 99/2011 i 121/2012), Zakon o robnim rezervama („Sl. glasnik RS“ 18/92), Zakon o energetici („Sl. glasnik RS“ 57/2011, 80/2011) kao i Zakon o javno privatnom partnerstvu i koncesijama („Sl. glasnik RS“ 88/2011). Iz navedenog, gore navedeno se u ovom delu neće ponavljati. Ovde je bitno, da je u vezi sa primenom Zakona o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize zakonodavac prepoznao neopravdanost primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva kao i odsustvo suspenzivnosti zahteva za zaštitu prava, tako da su ove odredbe ukinute i prestale da važe od 01.04.2013. godine, čime je ovaj zakon u znatnoj meri poboljšán i približen standardima ZJN.

U pogledu primene pravila međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, situacija je identična kao za vreme prethodno važećeg zakona. Međunarodne organizacije i međunarodne finansijske institucije čiji se postupci javnih nabavki mogu primenjivati na javne nabavke koje se sprovode iz sredstava stranih kredita (zajmova), jesu:

- 1) Grupacija Svetska banka (Međunarodna banka za obnovu i razvoj i Međunarodno udruženje za razvoj);
- 2) Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD);
- 3) Evropska investiciona banka (EIB);
- 4) Banka za razvoj Saveta Evrope (CEB);
- 5) razvojne banke, odnosno druge finansijske institucije zemalja donatora kada je bilateralna finansijska saradnja zasnovana na principima Razvojnog komiteta OECD.

Zakon o javnim nabavkama, pored opštih načela javnih nabavki, poznaje i određena načela novije generacije, koja nisu u neposrednoj vezi sa samim javnim nabavkama, ali kroz koje se zakonodavac opredelio da ostvaruje i određene druge značajne ciljeve.

Tako je jedno od osnovnih načela Zakona i načelo zaštitne životne sredine i obezbeđivanja energetske efikasnosti. To znači da je naručilac dužan da nabavlja dobra usluge ili radove koji ne zagađuju, odnosno koji minimalno utiču na životnu sredinu, odnosno koji obezbeđuju adekvatno smanjenje potrošnje energije – energetska efikasnost. Zakon upućuje naručioce, da kada je to opravdano, kao element kriterijuma ekonomske najpovoljnije ponude odrede ekološke prednosti

predmeta javne nabavke, energetska efikasnost, odnosno ukupne troškove životnog ciklusa predmeta javne nabavke.

Takođe, pored ovog imenovanog načela, postoji i vrlo značajno neimenovano načelo iz oblasti socijalne politike i ovo načelo je u Zakonu prisutno kroz odredbe o rezervisanoj javnoj nabavci. Ovo načelo odnosi se na ostvarenje ciljeva socijalne politike u odnosu na lica sa invaliditetom, slično kao i poseban pravni osnov za pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva iz prethodno važećeg Zakona o javnim nabavkama. Međutim, u ovom slučaju je to načelo znatno bolje implementirano. Umesto posebnog pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva (koji je kao netransparentan postupak u krajnjoj liniji mogao voditi različitim zloupotrebama), sada se radi o „standardnim“ postupcima javnih nabavki, u zavisnosti od konkretnog pravnog osnova (npr. otvoreni postupak, javna nabavka male vrednosti i sl.), ali gde je učesće u postupku javne nabavke „rezervisano“ samo za određene kategorije ponuđača, koji doprinose ostvarenju ciljeva socijalne politike u odnosu na invalidna lica. Naručilac može sprovesti postupak javne nabavke u kojem mogu učestvovati samo ustanove, organizacije, udruženja ili privredni subjekti za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom, ako ta lica čine najmanje 30% zaposlenih, pri čemu svi učesnici u zajedničkoj ponudi i svi podizvođači moraju biti iz navedene grupacije.

## **B. Naručioци**

### **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 116/2008)**

Za pravna lica koja su obavezna da prilikom nabavke dobara, usluga i radova primenjuju Zakon o javnim nabavkama, Zakon koristi termin naručilac. Reč je o širokom spektru subjekata čiji je zajednički imenitelj pripadnost korpusu javnih tela, raspolaganje javnim sredstvima i obavljanje poslova od opšteg interesa.

Zakon o javnim nabavkama koji je važio do 01.04.2013. godine u čl. 3. daje definiciju naručioca, putem taksativnog nabiranja:

„Naručilac javne nabavke (u daljem tekstu: naručilac) je:

- 1) državni organ, organizacija, ustanova i drugi direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem i budžet, kao i organizacija za obavezno socijalno osiguranje;
- 2) javno preduzeće;
- 3) pravno lice koje obavlja i delatnost od opšteg interesa, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
  - (1) da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici naručioca;
  - (2) da više od polovine glasova u organu tog pravnog lica imaju predstavnici naručioca;
  - (3) da naručilac vrši nadzor nad radom tog pravnog lica;
  - (4) da naručilac poseduje više od 50% akcija, odnosno udela u tom pravnom licu;

- (5) da se više od 50% finansira iz sredstava naručioca;
- 4) pravno lice osnovano od naručilaca, a koje obavlja i delatnost od opšteg interesa i koje ispunjava najmanje jedan od uslova iz tačke 3) ovog člana.“

Dakle, ovakvom odredbom obuhvaćen je veliki krug subjekata koji su obavezni da primenjuju Zakon o javnim nabavkama, od državnih organa i budžetskih korisnika, pa sve do privrednih društava koje obavljaju poslove od opšteg interesa, a koji i ne moraju biti budžetski korisnici uopšte, već su samu u određenom odnosu upravljanja, nadzora i kontrole sa drugim naručiocima. Pored ovih „uobičajenih“ naručioca, Zakon poznaje i posebne kategorije naručioca, odnosno pravnih lica koji po svojim svojstvima ne spadaju u naručioce, ali u određenim situacijama su u obavezi da primenjuju Zakon o javnim nabavkama, i tada ta lica takođe spadaju u grupu naručioca, pored gore navedenih kategorija naručilaca.

Zakon o javnim nabavkama na poseban način reguliše nabavke u oblastima vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja – tzv. „komunalne nabavke“, koje imaju niz specifičnosti u odnosu na tzv. „opšte“ nabavke. Jedna od tih specifičnosti odnosi se i na naručioce, odnosno krug lica koja su obavezna da primenjuju Zakon u slučaju javnih nabavki iz ove oblasti.

Prvenstveno, naručioci u ovoj oblasti su sva gore navedena lica koja spadaju pod opštu definiciju naručilaca. Međutim, pored navedenih lica, u koja kao što smo videli spadaju različiti oblici javnih tela, iza kojih se u krajnjoj liniji nalazi država, u posebnim situacijama, naručioci u ovoj „komunalnoj“ oblasti mogu biti i druga lica, odnosno čak i privatne kompanije, koje se ne nalaze ni u kakvom odnosu sa državom, drugim javnim telima ili naručiocima. U čl. 84. Zakon uređuje da ukoliko Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava na osnovu posebnog zakona, podzakonskog akta ili drugog propisa dodeli posebna ili isključiva prava za obavljanje delatnosti iz člana 85. ovog zakona licu koje nije naručilac iz člana 3. ovog zakona, **imalac takvog prava je dužan da prilikom nabavke dobara, usluga ili radova neophodnih za obavljanje tih delatnosti postupa kao naručilac** u smislu odredaba ovog zakona.

Posebno ili isključivo pravo u smislu odredaba ovog zakona je pravo koje dodeljuje Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava, čiji cilj ili posledica je ograničenje prava obavljanja delatnosti iz člana 85. zakona (tzv. „komunalni sektor“) na ograničen broj lica na istom geografskom području.

Dakle, u navedenom slučaju, čak i privatne kompanije, u nabavkama iz oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja, moraju se ponašati kao naručioci, i za navedene nabavke primenjivati odredbe Zakona o javnim nabavkama.

### **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 124/2012)**

Zakon o javnim nabavkama koji se počeo primenjivati od 01.04.2013. godine takođe daje definiciju naručioca putem taksativnog određivanja kruga lica koji su obveznici primene Zakona o javnim nabavkama prilikom nabavki dobara, usluga ili radova. Naručilac u smislu ovog Zakona jeste:

- 1) korisnik budžetskih sredstava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje i njeni korisnici, u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem;
- 2) pravno lice osnovano u cilju obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu, ukoliko je ispunjen neki od sledećih uslova:
  - (1) da se više od 50 % finansira iz sredstava naručioca;
  - (2) da nadzor nad radom tog pravnog lica vrši naručilac;
  - (3) da više od polovine članova organa upravljanja tog pravnog lica čine predstavnici naručioca;
- 3) javno preduzeće.

Odmah se može uočiti da je definicija sažetija, odnosno da je izostavljena alineja iz čl. 3. st. 1. tač. 2.i tač. 4. kao i st. 4. istog člana. Ovakvom definicijom zakonodavac je pokušao da obuhvati isti krug lica ali bez ponavljanja sličnih osnova. Međutim razlika se odnosi i u definiciji samih pravnih lica koji primenjuju ovaj zakon i njihovog odnosa prema delatnostima od opšteg interesa. Prethodno važeći zakon je navodio da naručilac jeste pravno lice koje **obavlja i delatnost od opšteg interesa**, dok novi zakon insistira na tome da je reč o licu koje je **osnovano u cilju obavljanja delatnosti koje su u opštem interesu**, naravno uz ispunjenje i ostalih uslova koji se gore navode. Ovde nije reč samo o jezičkoj razlici, a da li će se to reflektovati na obim lica koja će primenjivati Zakon o javnim nabavkama, postaće jasnije nakon što Vlada, u skladu sa svojim ovlašćenjima iz ZJN, a na predlog Uprave za javne nabavke i nadležnih ministarstava, na početku budžetske godine utvrdi spisak naručilaca. Ovaj spisak utvrđuje se na početku budžetske godine, objavljuje se u „Službenom glasniku RS“ i na Portalu javnih nabavki. Lica koja se ne nalaze na spisku iz nekog razloga, a koja ispunjavaju uslove da bi se smatrali naručiocima, ipak su u obavezi da primenjuju Zakon o javnim nabavkama.

U delu zakona koji reguliše nabavke iz oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, slično kao i u slučaju prethodno važećeg zakona, krug lica koja su obavezna da primenjuju Zakon o javnim nabavkama u ovoj oblasti se proširuje. Tako, pored tzv “opštih” naručilaca, kako je gore dato (naravno ukoliko obavljaju delatnosti u ovim oblastima), u naručioce u navedenoj oblasti javnih nabavki spadaju i lica koja obavljaju delatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, na osnovu isključivih ili posebnih prava, i to kada sprovode nabavke za potrebe obavljanja navedenih delatnosti. Kako bi bilo jasnije ko je sve po ovom osnovu naručilac, zakon dalje razrađuje da Vlada na početku budžetske godine, a na predlog ministarstva nadležnog za poslove finansija, energetiku i saobraćaj i Uprave za javne nabavke utvrđuje spisak naručilaca iz ove oblasti, koji se objavljuje u “Službenom glasniku RS” i na Portalu javnih nabavki. Lica koja se ne nalaze na ovom spisku, a koja ispunjavaju gore navedene uslove, takođe su dužna da primenjuju odredbe Zakona o javnim nabavkama kada je reč o javnim nabavkama iz ove oblasti.

### **C. Izuzeci od primene Zakona:**

U izuzecima od primene Zakona o javnim nabavkama potrebno je da razlikujemo opšte izuzetke, koji predstavljaju pravne osnove za izuzeće od primene Zakona nezavisno od oblasti u kojoj se ti izuzeci javljaju i koji važe za sve naručiocce, od posebnih izuzetaka po pojedinim oblastima primene i za posebne delatnosti, a gde se izuzeci od primene Zakona mogu primeniti samo u tim posebnim oblastima, odnosno delatnostima.

## **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 116/2008)**

### Opšti izuzeci

Opšti izuzeci od primene prethodno važećeg Zakona o javnim nabavkama, taksativno su navedeni u čl. 7. Zakona. Tako se navodi da se odredbe zakona ne primenjuju na nabavke:

- 1) od organizacija koje se, u smislu ovog zakona, smatraju naručiocem i kojima je Republika Srbija, teritorijalna autonomija ili lokalna samouprava na osnovu posebnog zakona, podzakonskog akta ili drugog propisa dodelila posebno ili isključivo pravo na obavljanje delatnosti pružanja usluga koje su predmet javne nabavke;

*Ovaj izuzetak proizilazi iz statusa pružaoca usluge – reč je o naručiocu, ali koji poseduje ovlašćenje za pružanje usluge u vidu posebnog ili isključivog prava. Reč je o različitim vrstama komunalnih usluga, zdravstvenih usluga, poštanske usluge i sl. Kao takav, ovaj izuzetak ima svoj smisao.*

- 2) za koje važe drugačija pravila nabavke a koje se sprovode:

- a) po osnovu međunarodnog sporazuma koji se odnosi na isporuke dobara, izvođenje radova, pružanje usluga ili javne konkurse za nacрте,
- b) iz sredstava stranih kredita (zajmova) u skladu sa posebnim postupcima međunarodnih organizacija;

*Ovde je reč o nabavkama koje će se sprovoditi u skladu sa drugačijim pravilima nabavke. To su pravila određena međunarodnim sporazumom, ili pravila međunarodnih organizacija – stranih kreditora (spisak međunarodnih organizacija naveden gore u radu pod A Pregled zakonodavstva).*

- 3) radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda, drugih nesreća ili havarija, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda, nesreća odnosno havarija;

*Ovaj pravni osnov za izuzetak je sam po sebi jasan i opravdan. Reč je o otklanjanju situacija i rizika koji ugrožavaju najznačajnije vrednosti a koje su važnije od vrednosti Zakona o javnim nabavkama. Međutim, važno je naglasiti, da se saniranje nastale štete, a nakon što su obezbeđeni osnovni životni uslovi, mora sprovoditi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.*

- 4) nabavke za koje je posebnim propisom određeno da mogu biti proglašene poverljivim i koje je nadležni organ svojom odlukom, zasnovanom na ovlašćenjima iz posebnog

propisa odredio kao poverljive, zbog toga što bi saznanje neovlašćenih lica da se takve nabavke sprovode, ili saznanje da predmeti nabavke imaju određene specifikacije ili da se vrše od određenog ponuđača, ugrozilo bezbednost države ili građana;

*Opravljanje za ovaj izuzetak određen je ugrožavanjem bezbednosti države i građana. Ovakav izuzetak je naišao na velike kritike stručne i zainteresovane javnosti.*

- 5) dobara koje naručilac nabavlja radi dalje prodaje, radi prerade i prodaje, kao i radi pružanja usluga trećim licima na tržištu, pod uslovom da naručilac nema isključiva ili posebna prava preprodaje ili iznajmljivanja tih dobara, odnosno pružanja usluga za koje će ta dobra koristiti;

*Reč je o izuzetku u oblastima gde se naručilac tržišno ponaša, dakle kada nabavlja dobra, da bi dalje nastupao na tržištu, zajedno sa drugom tržišnom konkurencijom, u klasičnim komercijalno – poslovnim odnosima. U takvoj situaciji, primena izuzetka je sasvim opravdana.*

- 6) dobara koja se, uz prethodnu saglasnost Vlade, nabavljaju od Republičke direkcije za robne rezerve;

Izuzetak je naveden radi ostvarenja pojedinih ciljeva postavljenih Zakonom o robnim rezervama (navedeno gore u radu pod A Pregled zakonodavstva)

- 7) nepokretnosti ili prava u vezi sa njima, s tim što se na nabavku finansijskih usluga neophodnih za nabavku nepokretnosti primenjuju odredbe ovog zakona;

*Opravljanje za ovakav izuzetak je proizilazio iz stava da je naručilacima teško da sprovode postupak javne nabavke za nepokretnosti, jer najčešće im je potrebna tačno određena, unapred poznata nepokretnost, a gde su vlasnici vrlo često fizička lica, pa bi sprovođenje postupka bilo besmisleno.*

- 8) koje se odnose na kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa;

*Reč je o osnovu za izuzetak koji je neretko osporavan od strane učesnika na medijskom tržištu. Opravljanje za ovakav izuzetak sastoji se u teškoj uporedivosti radio-televizijskih subjekata iz razloga različite pokrivenosti, publike, uređivačke politike i slično.*

- 9) usluga glasovne telefonije, teleksa, radio-telefonije, pejdžinga, interneta i satelitskih usluga;

*Opravljanje za ovakav izuzetak predstavljalo je ograničen broj subjekata koji su uopšte u mogućnosti da pružaju ovakve usluge, odnosno posebna prava vezana za vršenje ovakvih usluga.*

- 10) usluga arbitraže i sporazumnog rešavanja sporova;

*Priroda navedenih usluga je takva, da je izuzetak od primene Zakona o javnim nabavkama u navedenom slučaju sasvim opravdana. Reč je o autonomiji volja*

*ugovornih strana, koje na ovaj način mogu rešiti svoj spor, i gde izbor arbitara zavisi od volje i dogovora strana u sporu, po unapred postavljenim ili ad hoc pravilima.*

- 11)** finansijskih usluga u vezi sa emitovanjem, prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata;

*Reč je o oblasti koja je u potpunosti drugačije uređena posebnim zakonom (navedeno gore u radu pod A. Pregled zakonodavstva).*

- 12)** koje se odnose na zasnivanje radnog odnosa i zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova;

*Priroda ovih pravnih odnosa je takva da se ne mogu sprovoditi kroz javnu nabavku. Pitanje je da li je uopšte bilo potrebno ovo tretirati kao izuzetak, jer ovo nije oblast primene Zakona o javnim nabavkama, već radnih odnosa.*

- 13)** usluga istraživanja i razvoja, osim u slučaju kada rezultate istraživanja naručilac koristi isključivo za svoje potrebe u obavljanju svojih delatnosti, pod uslovom da troškove tih usluga snosi u potpunosti naručilac;

*Izuzetak je formulisan kao doprinos naučnom istraživanju i razvoju, i to samo u slučaju nabavki usluga, i pod uslovom da rezultate naručilac ne koristi isključivo za svoje potrebe u obavljanju svojih delatnosti.*

- 14)** usluga stručnih fizičkih lica, preduzetnika ili pravnih lica koja u ime i za račun i pod nadzorom Agencije za privatizaciju obavljaju poslove iz delatnosti stečajnog upravnika.

*Reč je o uslugama trećih lica koja će biti angažovana radi obavljanja poslova stečajnog upravnika od strane Agencije za privatizaciju, u slučajevima kada stečajno veće imenuje Agenciju da obavlja poslove stečajnog upravnika.*

#### Izuzeci u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja

Izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama, koji su mogući samo u navedenoj oblasti uređeni su čl. 87. prethodno važećeg Zakona. Tako se uređuje da se odredbe zakona ne primenjuju na nabavke u oblastima vodoprivrede, energetike rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja u slučajevima:

- 1)** kada naručilac koji se bavi delatnošću izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta, i pružanjem telekomunikacionih usluga sprovodi nabavku čija je isključiva namena u tome da mu se omogući da pruža jednu ili više telekomunikacionih usluga, pod uslovom da drugo lice može slobodno nuditi svoje usluge na istom geografskom području pod jednakim uslovima;
- 2)** kada naručilac zaključuje ugovor za kupovinu vode za piće;
- 3)** kada naručilac koji je tarifni kupac zaključuje ugovor za nabavku električne energije;
- 4)** kada naručilac transportuje naftu ili prirodni gas, odnosno prenosi ili distribuira električnu energiju, preko sistema kod kojih postoji samo jedan ponuđač;

- 5) kada naručilac odgovoran za snabdevanje električnom energijom tarifnih kupaca, po prethodno pribavljenoj saglasnosti ministarstva nadležnog za poslove energetike, nabavlja nedostajuće količine električne energije utvrđene Energetskim bilansom Republike Srbije za potrebe snabdevanja tih kupaca, neposredno od proizvođača električne energije;
- 6) javnog konkursa za nacрте koji naručilac organizuje za namene koje nisu određene u članu 85. ovog zakona;
- 7) kada privredni subjekt koji je osnovan od strane više naručilaca vrši nabavke od svojih osnivača za potrebe obavljanja delatnosti iz člana 85. stav 1. ovog zakona;
- 8) kada naručilac kao povezano lice u smislu zakona kojim se uređuje porez na dobit preduzeća, odnosno zakona kojim se uređuje porez na dohodak građana, vrši nabavku od lica sa kojim je povezan, pod uslovom da je u prethodne tri godine naručilac ostvario najmanje 80% prosečnog ukupnog prihoda za lice sa kojim je povezan.

*Opravljanje za izuzetke za pravne osnove od 1 – 6 se nalazi u opisima samih pravnih osnova. U slučaju pravnih osnova pod 7 i 8 radi se o tzv. „nabavkama unutar kuće – in the house“, odnosno o nabavkama međusobno povezanih pravnih lica.*

*Odredbe ovog zakona ne primenjuju se na ostale nabavke dobara, usluga i radova za potrebe obavljanja ovih delatnosti (definisanih čl. 85. Zakona), pod uslovom da naručilac nema isključiva ili posebna prava na obavljanje tih delatnosti i da drugi privredni subjekti mogu slobodno da vrše te delatnosti na istom geografskom području pod jednakim uslovima. Navedeno pravilo je ustanovljeno zbog (iščekivana) otvaranja tržišta, odnosno ustanovljenja konkurencije u pojedinim oblastima, a gde bi primena postupka javne nabavke naručioce iz ovih oblasti, u slučaju postojanja otvorenog tržišta i konkurencije, dovela u nepovoljniji i neravnotežan položaj u odnosu na konkurenciju.*

### **Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 124/2012)**

Opšti izuzeci od primene važećeg Zakona o javnim nabavkama, taksativno su navedeni u čl. 7. Zakona. Tako se navodi da odredbe zakona naručioci ne primenjuju na:

- 1) nabavke od lica ili organizacija koje se u smislu ovog zakona smatraju naručiocem i koje su nosioci isključivog prava na obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke;
- 2) nabavke koje se sprovode, odnosno finansiraju:
  - a) po osnovu međunarodnog sporazuma koji se odnosi na dobra, usluge ili radove namenjene zajedničkom korišćenju ili primeni od strane država potpisnica;
  - b) iz sredstava stranih kredita (zajmova) dobijenih, od međunarodnih organizacija i međunarodnih finansijskih institucija, u skladu sa uslovima iz međunarodnog ugovora, odnosno posebnim postupcima međunarodnih organizacija i finansijskih institucija;



- 3) radi obezbeđivanja osnovnih životnih uslova u slučajevima elementarnih nepogoda ili tehničko - tehnoloških nesreća čije posledice ugrožavaju živote ili zdravlje ljudi ili životnu sredinu, u skladu sa propisima kojima se uređuje zaštita od takvih nepogoda;
- 4) nabavke čija je isključiva i neposredna namena obavljanje delatnosti elektronskih komunikacija i prodaja elektronskih komunikacionih usluga u smislu zakona kojim se uređuju elektronske komunikacije, pod uslovom da drugi privredni subjekti pružaju te usluge na relevantnom tržištu;
- 5) nabavke dobara koja se, uz prethodnu saglasnost Vlade, nabavljaju od Republičke direkcije za robne rezerve;
- 6) nabavke dobara i usluga koje naručilac nabavlja radi dalje prodaje, radi prerade i prodaje, kao i radi pružanja usluga ili izvođenja radova na tržištu, pod uslovom da naručilac nema isključiva ili posebna prava preprodaje ili iznajmljivanja tih dobara, odnosno pružanja usluga ili izvođenja radova za koje će ta dobra i usluge koristiti;
- 7) nabavke dobara i usluga u vezi sa sigurnosnim bojama za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata i akciznih markica, nabavke zaštićenih papira za izradu novčanica i identifikacionih dokumenata, OVD elemenata zaštite za izradu novčanica, identifikacionih dokumenata i čipova za izradu identifikacionih dokumenata i nabavke usluga transporta novca, kao i obezbeđenja transporta novca, pošiljki gotovog novca i efektivnog stranog novca;
- 8) nabavke usluga javnog beležnika;
- 9) nabavke usluga centralne banke i nabavke finansijskih usluga u vezi sa prodajom, kupovinom ili prenosom hartija od vrednosti ili drugih finansijskih instrumenata, u pojedinačnim transakcijama naručioca u cilju prikupljanja novca ili kapitala;
- 10) kupovinu, razvoj, produkciju ili koprodukciju radio i televizijskog programa ili vremena za emitovanje programa, s tim što se na nabavku dobara, usluga ili radova potrebnih za produkciju, koprodukciju ili emitovanje takvih programa primenjuje ovaj zakon;
- 11) nabavke usluga arbitraže i sporazumnog rešavanja sporova;
- 12) zasnivanje radnog odnosa i zaključivanje ugovora o obavljanju privremenih i povremenih poslova.

*Pravni osnovi za izuzetke pod tač. 1, 2, 3, 5, 6, 9, 10, 11 i 12 na identičan ili suštinski sličan način uređuju situacije kada se ne primenjuje zakon o javnim nabavkama, kao i odgovarajući pravni osnovi iz prethodno važećeg zakona, tako da obrazloženja data gore za navedene situacije, važe i u ovom slučaju. Pored toga uočljivo je da postoje novi izuzeci, kao i da pojedine situacije više ne predstavljaju osnov za izuzetak od primene Zakona o javnim nabavkama. Tako su novi izuzeci oni koji su navedeni pod tač. 4, 7 i 8 iz razloga određenih specifičnosti u navedenim poslovima. Više ne predstavljaju izuzetak „poverljive nabavke iz razloga ugrožavanja bezbednosti“, već postoji sada posebna oblast javnih nabavki koja reguliše ovu materiju. Takođe, izuzetak više nisu ni nabavke nepokretnosti, nabavke glasovne telefonije, teleksa, radio telefonije, pejdžinga, interneta, satelitskih usluga, kao i nabavke usluga istraživanja i razvoja.*

U pogledu izuzetaka, novi Zakon o javnim nabavkama sadrži nekoliko značajnih imperativnih odredbi čiji cilj jeste umanjeње mogućih zloupotreba ovih instituta, odnosno ostvarenje

vrednosti na kojima zakon počiva. Tako se navodi da Vlada utvrđuje spisak naručilaca iz gore navedene tač. 1), kao i spisak naručilaca koji primenjuju izuzetak iz tač. 6) i 7). Navedeni spiskovi se objavljuju u „Službenom glasniku RS“ i na Portalu javnih nabavki. Na ovaj način se utvrđuje, i postaje javno dostupno, u odnosu na koje naručioce se mogu sprovoditi izuzeci (tač 1), kao i koji naručiocu mogu sprovoditi izuzetke (tač 6 i 7).

Vrlo je važna imperativna odredba zakona da je naručilac u obavezi da se pridržava načela ovog zakona bez obzira što je reč o izuzecima. To znači da naručiocu moraju efikasno i ekonomično da se ponašaju, da obezbede transparentnost i konkurenciju, kao i da obezbede jednakost potencijalnih ponuđača.

U skladu sa čl. 51 zakona, naručiocu su u obavezi da plan nabavke u elektronskom obliku dostave Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji, i to u roku od deset dana od dana donošenja. Navedeni plan nabavke obavezno sadrži i plan nabavke na koje se zakon ne primenjuje. Na osnovu primljenog plana, Uprava za javne nabavke obavestiće naručioca ako utvrdi da za neku od nabavki nema uslova za izuzeće od primene zakona, a naručilac je dužan da Upravi dostavi poseban izveštaj o sprovedenom postupku za te javne nabavke.

#### Izuzeci u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga

Izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama, koji su mogući samo u navedenoj oblasti uređeni su čl. 122. važećeg Zakona. Tako se uređuje da se odredbe zakona ne primenjuju:

- 1)** na nabavke koje su članom 7. ovog zakona izuzete od njegove primene;
- 2)** na nabavke koje naručiocu sprovode za potrebe obavljanja delatnosti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga u inostranstvu pod uslovom da to ne uključuje upotrebu objekata i mreže unutar Republike Srbije;
- 3)** kada naručilac koji se bavi delatnošću iz člana 118. stav 1. tačka 1) ili 2) ovog zakona kupuje vodu za piće; (delatnost vodoprivrede – izgradnja ili upravljanje objektima i mrežama u cilju pružanja usluga korisnicima u vezi sa proizvodnjom, transportom ili distribucijom vode za piće, kao i snabdevanje tih mreža vodom za piće)
- 4)** kada naručilac koji se bavi delatnošću iz člana 119. stav 1. ovog zakona nabavlja energiju ili gorivo za proizvodnju energije; (delatnost u oblasti energetike)
- 5)** kada naručilac vrši nabavke od povezanih lica ili kada lice koje je osnovano od naručilaca isključivo za obavljanje delatnosti vodoprivrede, energetike, saobraćaja ili poštanskih usluga vrši nabavke od lica koje je povezano sa jednim od naručilaca, pod uslovom da najmanje 80% prosečnog prihoda povezanog lica za poslednje tri godine, potiče od lica sa kojima je povezano;
- 6)** kada lice koje je osnovano od strane više naručilaca vrši nabavke od svojih osnivača, za potrebe obavljanja delatnosti u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja ili poštanskih usluga;
- 7)** kada grupa društava koju čine naručiocu u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva, vrši nabavku od člana grupe društava isključivo za potrebe obavljanja delatnosti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga;

- 8) kada naručilac vrši nabavke od grupe društava čiji je sastavni deo, pod uslovom da je grupa društava osnovana u cilju obavljanja delatnosti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, da je osnovana na period od najmanje tri godine i da je ugovorom o osnivanju predviđeno da ugovorne strane ostanu u njenom sastavu najmanje tri godine.

*Izuzeci pod tač. 2) do 4) predstavljaju izuzetke sa obzirom na konkretne specifičnosti, mada je vrlo problematičan izuzetak pod tač. 4) – jedan o najvećih i najznačajnijih proizvodnih inputa, koji izuzetno utiče na celokupno poslovanje naručioca iz oblasti energetike, biva izuzet od primene zakona.*

I u ovom slučaju će Uprava za javne nabavke, na osnovu primljenog plana nabavki, obavestiti naručioca ukoliko utvrdi da za neku od nabavki nema uslova za izuzeće od primene zakona, a naručilac je dužan da Upravi dostavi poseban izveštaj o sprovedenom postupku za te javne nabavke.

#### Izuzeci u oblasti odbrane i bezbednosti

Izuzeci od primene Zakona o javnim nabavkama, koji su mogući samo u navedenoj oblasti uređeni su čl. 128. važećeg Zakona. Tako se uređuje da se odredbe zakona, kao i posebnog podzakonskog akta kojim Vlada uređuje postupak javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti, ne primenjuju na nabavke:

- 1) iz člana 127. ovog zakona, ako su ugovori dodeljeni u skladu sa međunarodnim sporazumima Republike Srbije zaključenim sa drugom državom ili međunarodnom organizacijom; (čl. 127 definiše javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti)
- 2) neophodne i isključivo usmerene za potrebe obaveštajnih aktivnosti;
- 3) koje se sprovode u inostranstvu, kada su vojne ili policijske snage razmeštene izvan teritorije Republike Srbije, ako operativne potrebe zahtevaju da ugovori budu sklopljeni sa pravnim licima ili državnim subjektima na području operacija;
- 4) u okviru programa saradnje koji se zasnivaju na istraživanju i razvoju novog proizvoda, koje zajedno realizuje Republika Srbija i jedna ili više država ili međunarodnih organizacija, ako je primenjivo na naredne faze celog i dela životnog veka tog proizvoda;
- 5) gde bi primena postupka javne nabavke dovela do otkrivanja informacija koje se smatraju ključnim za bezbednost, a na osnovu odluke Vlade.

*Opravdanost ovakvih izuzetaka data je u samim opisima situacija koje predstavljaju pravni osnov za izuzeće od primene zakona. značajna pozitivna promena u odnosu na prethodni zakon je što više nije cela oblast izuzetak od primene zakona, već samo pojedini, precizno određeni segmenti navedene oblasti.*

#### **D. Postupci javnih nabavki:**

## **Faza 1: definisanje i planiranje potreba**

1. Prethodno važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS 116/2008) nije predviđao nikakvu posebnu proceduru kojom bi se vršilo definisanje i provera potreba za nabavkama, tako da je reč o pitanjima koja su u potpunosti zavisila od volje naručioca. Takođe, Zakon nije predviđao nijednu odredbu koja bi podrazumevala bilo koju vrstu javnih konsultacija sa korisnicima nabavki u pogledu definisanja potreba i predmeta nabavki.

Trenutno važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 124/2012) takođe ne sadrži pravila koja se odnose na proceduru kojom bi se definisale potrebe za predmetima javnih nabavki u fazi planiranja, kao ni odredbe koje bi se odnosile na konsultacije sa korisnicima predmeta nabavki. Međutim, čl. 22. zakona, uređena je obaveza naručioca da donesu interni akt kojim će se bliže urediti postupak javne nabavke kod naručioca, a naročito način planiranja nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta), odgovornost za planiranje, ciljeve postupka javne nabavke, način izvršavanja obaveza iz postupka, način obezbeđivanja konkurencije, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki, način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Sadržinu ovakvog akta bliže će urediti Uprava za javne nabavke, a rok za određivanje ovakve sadržine je 01.01.2014. godine. Naručioci su dužni da interni akt donesu u roku od tri meseca od dana kada Uprava svojim aktom bliže uredi sadržinu internog akta. kako Zakon naglašava da će se navedenim aktom naročito urediti planiranje nabavki, moguće je navedenim dokumentom urediti i navedenu oblast, i to na standardizovan način – putem sadržine koju će bliže urediti Uprava za javne nabavke.

Istim članom se uređuje i obaveza za naručioce čija ukupna vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou prevazilazi iznos od milijardu dinara – takvi naručioci su u obavezi da obrazuju posebnu službu koja će sprovođiti kontrolu planiranja, sprovođenja postupka i izvršenja javnih nabavki. Ova služba kontroliše celishodnost planiranja konkretne javne nabavke sa stanovišta potreba i delatnosti naručioca, kriterijume za sačinjavanje tehničke specifikacije, način ispitivanja tržišta, opravdanost kriterijuma za dodelu ugovora, izvršenje ugovora, a posebno kvalitet isporučenih dobara i pruženih usluga, odnosno izvedenih radova, stanje zaliha i način korišćenja dobara i usluga. Tako da u nadležnosti ovakve službe jeste kontrola stvarnih potreba naručioca za javnim nabavkama, kao i kontrola samih predmeta javnih nabavki, što je naročito istaknuto u fazi planiranja.

Iz gore navedenog proizilazi da bi definisanje potreba, kao i predmeti javnih nabavki trebali biti rezultat prethodno sprovedenog istraživanja i ispitivanja tržišta, ali sam način ispitivanja tržišta nije predmet ovog zakona.

2. Plan nabavki je obavezan dokument za naručioca, i po prethodno i po trenutno važećem zakonu o javnim nabavkama, sa tom razlikom što trenutno važeći zakon ovom pitanju posvećuje veću pažnju. Prethodno važeći zakon o Planu nabavki govori vrlo šturo, i to u odredbi koja reguliše uslove za pokretanje postupka. Tako se u čl. 27. navodi da naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako je nabavka predviđena u godišnjem planu nabavki i ako su za tu nabavku predviđena sredstva u budžetu Republike Srbije, teritorijalne

autonomije, lokalne samouprave ili finansijskom planu naručioca. O planu nabavki i detaljima istog dalje nema reči.

Zakon o javnim nabavkama iz 2012. godine je u pogledu ovog pitanja daleko sadržajnije. Plan nabavki je regulisan kako Zakonom, tako i posebnim podzakonskim aktom – Pravilnik o formi i sadržini Plana nabavki i izveštaja o izvršenju plana nabavki.

*Obavezna sadržina Plana nabavki je sledeća:*

- 1) redni broj (javne) nabavke - *svaki predmet nabavke vodi se pod posebnom pozicijom u planu nabavki, za svaki postupak nabavke;*
- 2) predmet (javne) nabavke - *kratak i jasan opis predmeta nabavke za koju se sprovodi postupak, a može se uneti i oznaka iz opšteg rečnika nabavki;*
- 3) iznos planiranih sredstava za (javnu) nabavku - *iznos sredstava koja su budžetom, odnosno finansijskim planom naručioca predviđena za određenu nabavku, bez PDV-a;*
- 4) podatke o aproprijaciji u budžetu, odnosno finansijskom planu za plaćanje - *navođenje aproprijacije/a u budžetu, odnosno pozicije/a u finansijskom planu naručioca, na kojima su predviđena sredstva za konkretnu nabavku;*
- 5) procenjenu vrednost (javne) nabavke, na godišnjem nivou i ukupno - *ukupna procenjena vrednost nabavke bez PDV-a; u slučaju višegodišnjeg ugovora, navodi se procena vrednosti za svaku plansku godinu, bez PDV-a; može se navesti i procenjena vrednost po partijama;*
- 6) vrstu postupka javne nabavke, odnosno odredbu Zakona na osnovu koje se Zakon ne primenjuje na predmet javne nabavke - *vrsta postupka iz Zakona, odnosno član, stav i tačka Zakona na osnovu koje je konkretna nabavka izuzeta od primene zakona;*
- 7) primeni drugih postupaka i procedura za nabavke na koje se ne primenjuje Zakon - *nabavke koje se sprovode u skladu sa procedurama drugih međunarodnih organizacija i institucija;*
- 8) okvirni datum pokretanja postupka - *mesec ili precizniji vremenski period u kome se planira pokretanje postupka, odnosno donošenje odluke o pokretanju postupka;*
- 9) okvirni datum zaključenja ugovora - *mesec ili precizniji vremenski period u kome se planira zaključenje ugovora;*
- 10) okvirni datum izvršenja ugovora - *mesec ili precizniji vremenski period kada se očekuje izvršenje konkretne nabavke; u slučaju kada je reč o sukcesivnim isporukama, navodi se period u kome se očekuje izvršenje nabavke;*
- 11) podatak o centralizovanoj nabavci - *naznaka da se nabavka sprovodi preko tela za centralizovane nabavke ili zajedno sa drugim naručiocem;*
- 12) razlog i opravdanost pojedinačne nabavke - *navođenje realnih potreba naručioca uz obrazloženje, na osnovu kojih je nastala navedena potreba naručioca za konkretnom nabavkom, određenog obima i karakteristika;*
- 13) način utvrđivanja procenjene vrednosti - *metod i način na koji je naručilac istražio tržište i definisao procenjenu vrednost konkretne nabavke;*
- 14) druge podatke i napomene koji su od značaja za proces planiranja nabavki.

Prilikom određivanja vrednosti javnih nabavki u Planu nabavki, naručioci su dužni da polaze od definicije istovrsnih dobara, radova i usluga (čl. 3. st. 1. tač. 12 – 14.). Dakle, upravo po istovrsnosti, naručioci će grupisati predmete nabavke, i to za celu godinu ili duže u slučaju višegodišnjih nabavki, i na taj način im se odrediti vrednosti – **bez mogućnosti da se „cepkanjem“ nabavki po predmetu ili vremenu nabavke izbegne primena otvorenog ili restriktivnog postupka javne nabavke, ili primena zakona uopšte.**

Naručioci su dužni da do 31. januara donesu plan nabavki za tekuću godinu. Zakon i podzakonski akt ne sadrže pravila vezana za samu proceduru donošenja Plana nabavki.

Zakon sadrži i određene odredbe koje se odnose na izmene i dopune plana nabavki. Prvobitno planirana sredstva za određenu javnu nabavku ne mogu se uvećati za više od 10% osim u slučaju elementarnih nepogoda, havarija ili vanrednih događaja lije nastupanje ne zavisi od volje naručioca. Naručilac može izmeniti plan nabavki u slučaju rebalansa budžeta, odnosno izmena finansijskog plana, i to tako da sve izmene budu vidljive u odnosu na osnovni plan i da sve izmene budu obrazložene (u ovom slučaju moguće je prvobitno planirana sredstva uvećati i za iznose preko 10%).

Plan nabavke naručilac u roku od deset dana od dana donošenja dostavlja Upravi za javne nabavke i Državnoj revizorskoj instituciji. Ova obaveza se odnosi i na izmene plana. Naručilac je dužan da do 31. marta tekuće godine sačini izveštaj o izvršenju plana nabavki za prethodnu godinu, i da takav izveštaj dostavi Upravi za javne nabavke i državnoj revizorskoj instituciji.

Ne postoji obaveza objavljivanja planova nabavki, niti procenjenih vrednosti javnih nabavki, ali sadržinu istog kontrolišu institucije kojima se plan dostavlja. Takođe, nije potrebna nikakva saglasnost nekog drugog javnog tela da bi naručioci doneli plan nabavki.

## ***Faza 2: Tenderska procedura***

1. Prethodno važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik Rs“ 116/2008) poznavao je sledeće postupke javnih nabavki:

- otvoreni postupak
- restriktivni postupak
- pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva
- pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva
- konkurs za nacрте
- postupak javne nabavke male vrednosti

Važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 112/2012) poznaje sledeće postupke:

- otvoreni postupak

- restriktivni postupak
- kvalifikacioni postupak
- pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda
- pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda
- konkurentni dijalog
- konkurs za dizajn
- javna nabavka male vrednosti

2. **Otvoreni postupak** je u oba zakona predviđen kao osnovna vrsta postupka za koju važi pravilo primene, odnosno mogućnost primene u bilo kojoj javnoj nabavci, bez potrebe da se prethodno ispune bilo kakvi preduslovi. To je najtransparentnija i najkonkurentnija vrsta postupka, uz javno oglašavanje, u kojoj pravo da podnesu ponudu imaju sva zainteresovana lica.

**Restriktivni postupak** po starom i po novom zakonu su dva različita postupka. U oba slučaja radi se o dvofaznim vrstama postupka, u kojoj u prvoj fazi, koja je faza kvalifikacije, pravo da podnesu prijavu imaju sva zainteresovana lica, a u drugoj fazi – fazi konkretne nabavke, učestvuju samo ponuđači koji su se kvalifikovali, odnosno ispunili prethodno postavljene uslove. Razlika je što je po starom zakonu bilo moguće imati nebrojeno mnogo „drugih faza“, odnosno konkretnih nabavki za vreme važenja liste kvalifikovanih kandidata (dve godine, odnosno četiri godine u komunalnom sektoru), dok je po novom zakonu u restriktivnom postupku moguća samo jedna nabavka u drugoj fazi. Faktički, po važećem zakonu, restriktivni postupak je otvoreni postupak koji se odvija u dve faze. Iz navedenog razloga, po trenutno važećem Zakonu, restriktivni postupak, jednako kao i otvoreni postupak, jeste postupak koji je pravilo i za čiju primenu uvek postoji mogućnost bez potrebe da se prethodno ispune bilo kakve vrste uslova. Po prethodno važećem zakonu, restriktivni postupak nije bio pravilo, već ga je naručilac mogao primenjivati kada su predmet javne nabavke takva dobra, usluge ili radovi koji, s obzirom na tehničku, kadrovsku i finansijsku osposobljenost, mogu biti isporučeni, pruženi, odnosno izvedeni samo od strane ograničenog broja ponuđača, odnosno kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na održavanju, koji se pružaju, isporučuju ili izvode, ne prema posebnim zahtevima naručioca, već u skladu sa tržišnim uslovima. Ovaj postupak prilagođen je nabavkama radova, kada je potrebno prethodno ispitati kredibilitet i mogućnost ponuđača da ispune ugovor, kao i nabavkama održavanja koje nije moguće unapred precizno isplanirati. Restriktivni postupak, u svojoj drugoj fazi ograničava konkurenciju, na taj način što u postupku imaju pravo da učestvuju samo kvalifikovani ponuđači, ali ipak spada u transparentne i konkurentne postupke iz razloga jer u prvoj fazi prijave mogu podnositi sva zainteresovana lica.

**Kvalifikacioni postupak** je postojao u starom zakonu kao poseban način sprovođenja prve faze restriktivnog postupka u tzv. komunalnom sektoru, dakle nije bilo reči o posebnom postupku javne nabavke, već samo o specifičnim pravilima u oblasti vodoprivrede,

energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja. Kako je novim Zakonom u potpunosti primenjena koncepcija restriktivnog postupka, kvalifikacioni postupak je postao zasebna vrsta postupka javne nabavke, koju mogu primenjivati svi naručioc, a ne samo oni iz komunalnog sektora. Kvalifikacioni postupak po svojoj suštini odgovara restriktivnom postupku iz prethodno važećeg Zakona. Isti se sprovodi kada javnu nabavku nije moguće unapred planirati sa stanovišta obima, količina i vremena, a predmet te nabavke su povremene usluge ili potrošna dobra, odnosno povremene popravke ili radovi na redovnom održavanju, koje se pružaju, isporučuju ili izvode prema standardnim, uobičajenim specifikacijama, a ne prema specifičnim zahtevima naručioca. Dakle radi se o postupku koji je posebno pogodan za različite poslove održavanja, koji se unapred ne mogu precizno predvideti i planirati. Lista kandidata važi najviše tri godine, odnosno četiri u komunalnom sektoru.

**Pregovarački postupak sa objavljivanjem javnoj poziva** predviđen *starim zakonom*, jeste transparentna i konkurentna vrsta postupka, ali navedeni postupak nije pravilo, upravo zbog faze pregovaranja, te se mogao sprovoditi samo u Zakonom predviđenim slučajevima:

- 1) ako u otvorenom ili u drugoj fazi restriktivnog postupka dobije sve neispravne i/ili neprihvatljive ponude pod uslovom da se prvobitno određeni uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude ne menjaju. Ako naručilac odluči da u pregovarački postupak pozove samo i sve ponuđače koji su učestvovali u otvorenom ili u drugoj fazi restriktivnog postupka da dopune svoje ponude tako da ih učine ispravnim i prihvatljivim, nije dužan da objavi javni poziv za podnošenje ponuda. Ponuđena cena u ovom pregovaračkom postupku ne može biti veća od ponuđene cene u otvorenom ili u restriktivnom postupku;
- 2) u izuzetnim slučajevima kada zbog prirode radova, dobara ili usluga, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke;
- 3) u slučaju javne nabavke radova isključivo za potrebe istraživanja, razvoja ili eksperimenta, a ne u svrhu ostvarivanja dobiti, niti da bi se nadoknađivali troškovi istraživanja i razvoja.

Naručilac je dužan da u pregovaračkom postupku obezbedi da ugovorena cena ne bude veća od uporedive tržišne i da sa dužnom pažnjom proverava kvalitet predmeta javne nabavke. Naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje elemente o kojima će se pregovarati, kao i način pregovaranja, dok se o samom pregovaranju vodi zapisnik.

**Pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda**, uređen *trenutno važećim zakonom*, moguće je primeniti u sledećim situacijama:

- 1) ako u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom dijalogu dobije sve neprihvatljive ponude, pod uslovom da se prvobitno određeni uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora ne menjaju. Ako naručilac odluči da u pregovarački postupak pozove samo i sve ponuđače koji su učestvovali u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku ili konkurentnom



dijalogu da dopune svoje ponude, tako da ih učine prihvatljivim, nije dužan da objavi poziv za podnošenje ponuda. Ponuđena cena u ovom pregovaračkom postupku ne može biti veća od ponuđene cene u otvorenom, restriktivnom ili kvalifikacionom postupku, odnosno konkurentnom dijalogu;

- 2) u izuzetnim slučajevima kada zbog prirode dobara, usluga ili radova, kao i rizika vezanih za njih, nije moguće unapred proceniti vrednost javne nabavke;
- 3) u slučaju javne nabavke usluga, ako je priroda tih usluga takva da se njihove specifikacije ne mogu dovoljno precizno utvrditi da omogućće primenu otvorenog ili restriktivnog postupka, a ne postoje uslovi za sprovođenje konkurentnog dijaloga.

Ovde je reč o postupku za koji se objavljuje javni poziv, odnosno poziv za podnošenje ponuda, koji je transparentan, te samim time ne ograničava konkurenciju.

**Pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva** mogao se primenjivati samo u tačno određenim situacijama predviđenim *prethodno važećim Zakonom*:

- 1) ako u otvorenom ili drugoj fazi restriktivnog postupka nije dobio nijednu ponudu, odnosno u prvoj fazi restriktivnog postupka nijednu prijavu, ili su sve ponude neodgovarajuće, pod uslovom da se prvobitno određen predmet javne nabavke i uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude ne menjaju;
- 2) u slučaju javne nabavke dobara isključivo za potrebe istraživanja, razvoja ili eksperimenta, a ne u svrhu ostvarivanja dobiti, niti da bi se nadoknađivali troškovi istraživanja i razvoja;
- 3) ako zbog tehničkih, odnosno umetničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, nabavku može ispuniti samo određeni ponuđač;
- 4) ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak;
- 5) kod dodatnih isporuka dobara od prvobitnog dobavljača namenjenih za delimičnu zamenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih proizvoda, materijala ili instalacija, koja bi zbog promene dobavljača obavezivala naručioca da nabavlja materijal koji ima drukčije tehničke karakteristike, što bi prouzrokovalo nesrazmerno velike tehničke teškoće u poslovanju i održavanju, pri čemu ukupna vrednost svih dodatnih isporuka dobara ne može da bude veća od 25% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora;
- 6) u slučaju javne nabavke dobara ponuđenih i kupljenih na robnim berzama;
- 7) u slučaju dodatnih usluga ili radova koji nisu bili uključeni u prvobitni projekat ili u prvu javnu nabavku, a koji su zbog nepredvidljivih okolnosti postali neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, pod uslovom da se ugovor zaključi sa prvobitnim pružaocem usluga, odnosno izvođačem radova i da ukupna vrednost svih dodatnih usluga ili radova nije veća od 25% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora, kao i da:
  - a) se takve dodatne usluge ili radovi ne mogu razdvojiti, u tehničkom ili ekonomskom pogledu, od prve javne nabavke, a da se pri tome ne prouzrokuju

nesrazmerno velike tehničke teškoće ili nesrazmerno veliki troškovi za naručioca ili

- b) su takve usluge ili radovi, koje bi naručilac mogao nabaviti odvojeno od izvršenja prvobitnog ugovora, neophodne za dalje faze pružanja usluga odnosno izvršenja radova;
- 8) kod novih usluga ili radova koje predstavljaju ponavljanje sličnih usluga ili radova koje pruža prvobitni pružalac usluga ili izvođač radova, pod uslovom da se takve usluge ili radovi uklapaju u osnovni projekat za koji je po objavljenom javnom pozivu bio zaključen ugovor o javnoj nabavci, da je ova mogućnost navedena u prvoj objavi javnog poziva i da od zaključenja prvog ugovora nije proteklo više od tri godine;
- 9) u slučaju nabavki dobara pod posebno povoljnim uslovima od ponuđača koji je u likvidaciji, uz saglasnost ostalih poverilaca, u skladu sa propisima kojima se uređuje likvidacija privrednih društava;
- 10) u slučaju nabavki usluga koje su deo nastavka konkursa za nacрте organizovanog u skladu sa ovim zakonom, ako je ugovor zaključen sa nagrađenim učesnikom odnosno nagrađenim učesnicima na konkursu i ako naručilac u pregovarački postupak uključi svakog od njih;
- 11) u slučaju nabavki usluga i dobara od preduzeća za radno osposobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica, ako su nabavke neposredno povezane sa delatnošću osposobljavanja, profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja tih lica, pri čemu svi učesnici u zajedničkoj ponudi i svi podizvođači moraju da budu iz navedene grupacije preduzeća, a kvalitet, cena i rokovi za isporuku dobara i pružanje usluga moraju da odgovaraju zahtevima naručioca.

**Pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda po važećem zakonu može se primenjivati samo u sledećim situacijama:**

- 1) ako u otvorenom, odnosno restriktivnom postupku nije dobio nijednu ponudu, odnosno nijednu prijavu ili su sve ponude neodgovarajuće, pod uslovom da se prvobitno određen predmet javne nabavke i uslovi za učešće u postupku, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora ne menjaju;
- 2) ako zbog tehničkih, odnosno umetničkih razloga predmeta javne nabavke ili iz razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava, nabavku može izvršiti samo određeni ponuđač;
- 3) ako zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane vanrednim okolnostima ili nepredviđenim događajima, čije nastupanje ni u kom slučaju ne zavisi od volje naručioca, naručilac nije mogao da postupi u rokovima određenim za otvoreni ili restriktivni postupak. Okolnosti koje opravdavaju hitnost ne mogu biti u bilo kakvoj vezi sa naručiocem;
- 4) kod dodatnih isporuka dobara od prvobitnog dobavljača namenjenih za delimičnu zamenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih proizvoda, materijala ili instalacija, koja bi zbog promene dobavljača obavezivala naručioca da nabavlja materijal koji ima drukčije tehničke karakteristike, što bi prouzrokovalo nesrazmerno velike tehničke teškoće u poslovanju i održavanju, pri čemu ukupna vrednost svih dodatnih isporuka dobara ne može da bude veća od 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora u otvorenom ili restriktivnom postupku i da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od dve godine;

- 5) u slučaju dodatnih usluga ili radova koji nisu bili uključeni u prvobitni projekat ili u prvobitni ugovor o javnoj nabavci, a koji su zbog nepredvidljivih okolnosti postali neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, pod uslovom da se ugovor zaključi sa prvobitnim dobavljačem, da ukupna vrednost svih dodatnih usluga ili radova (nepredviđeni radovi) nije veća od 15% od ukupne vrednosti prvobitno zaključenog ugovora u otvorenom ili restriktivnom postupku, da od zaključenja prvobitnog ugovora nije proteklo više od dve godine i da:
  - a) se takve dodatne usluge ili radovi ne mogu razdvojiti, u tehničkom ili ekonomskom pogledu, od prvobitnog ugovora o javnoj nabavci, a da se pri tome ne prouzrokuju nesrazmerno velike tehničke teškoće ili nesrazmerno veliki troškovi za naručioca ili
  - b) su takve usluge ili radovi, koje bi naručilac mogao nabaviti odvojeno od izvršenja prvobitnog ugovora, neophodni za izvršenje prvobitnog ugovora o javnoj nabavci;
- 6) u slučaju nabavki dobara pod posebno povoljnim uslovima od ponuđača koji je u likvidaciji, osim prinudne likvidacije, ili stečaju, uz saglasnost ostalih poverilaca, u skladu sa propisima kojima se uređuje likvidacija i stečaj privrednih društava (usvojen plan reorganizacije);
- 7) u slučaju javne nabavke dobara ponuđenih i kupljenih na robnim berzama;
- 8) u slučaju javne nabavke usluga koje su deo nastavka konkursa za dizajn organizovanog u skladu sa ovim zakonom, ako je ugovor zaključen sa nagrađenim učesnikom odnosno nagrađenim učesnicima na konkursu i ako naručilac u pregovarački postupak uključuje svakog od njih

*Ova vrsta pregovaračkog postupka snažno ograničava konkurenciju, a to upravo zbog svojstva netransparentnosti, odnosno neobjavljivanja javnog poziva, odnosno poziva za podnošenje ponuda.* U praksi je upravo sa ovom vrstom postupka bilo nemalih problema, odnosno zbog nedostatka transparentnosti i kontrole, postojala je velika mogućnost zloupotreba. Od osnova za korišćenje, najčešće je korišćeno pregovaranje sa tačno određenim ponuđačem iz tehničkih, umetničkih, odnosno razloga povezanih sa zaštitom isključivih prava i tzv. „hitne nabavke“. Upravo iz ovog razloga, novi Zakon unosi bitne novine – te se za pregovaračke postupke od tač 2) do 6) uvodi obaveza traženja mišljenja o osnovanosti primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda od Uprave za javne nabavke. Iako mišljenje nije obavezujuće, za očekivati je da će ovo snažno redukovati broj ovih pregovaračkih postupaka. Takođe, nakon pokretanja postupka, naručioci su u obavezi da objave obaveštenje o pokretanju postupka, kao i konkursnu dokumentaciju, a takođe objavljuju i odluku o dodeli ugovora. Na ovaj način, omogućuje se i zainteresovanom tržištu, da putem eventualnog zahteva za zaštitu prava, vrši kontrolu ovakvih postupaka.

**Konkurentni dijalog** je potpuno nova vrsta postupka javne nabavke predviđen novim Zakonom o javnim nabavkama. Ovo je složen i višefazan postupak javne nabavke koji će se po svojoj prirodi koristiti za najsloženije i najvrednije javne nabavke, vrlo često u vezi sa predmetima nabavke koji su do sada bili nepoznati, odnosno koji su za naručioca novi na

tržištu. Ova vrsta postupka koristiće se za predmete nabavki koji su toliko složeni da naručilac objektivno nije u mogućnosti da odredi tehničke specifikacije predmeta javne nabavke ili pravnu, odnosno ekonomsku strukturu javne nabavke. Ovaj postupak ima nekoliko faza. Prva je faza kvalifikacije, u kojoj se objavljuje poziv za podnošenje prijave, te sva zainteresovana lica mogu podneti prijave. Zatim se vrši selekcija prijave u skladu sa unapred postavljenim uslovima. Zatim sledi faza dijaloga, u kojoj učestvuju sva lica koja su ispunila navedene uslove. Ovo je suštinska faza, u kojoj kroz dijalog sa ponuđačima, odnosno rešenjima koja oni nude, naručilac saznaje o mogućim rešenjima kojima se može zadovoljiti njegova potreba. U ovoj fazi naručilac ima prava da eliminiše one ponuđače za koje proceni da ne nude rešenja koja zadovoljavaju njegovu potrebu, a da to naravno argumentuje i obrazloži. Zatim naručilac bira rešenje ili rešenja, te na osnovu usvojenog rešenja, poziva učesnike koji su preostali u dijalogu da daju ponudu za konkretnu nabavku na osnovu usvojenog rešenja. Odluka o dodeli ugovora donosi se isključivo primenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda. Ovaj postupak, iako se na početku objavljuje poziv za podnošenje prijave, višestruko može uticati na ograničavanje konkurencije. Prvo kroz fazu kvalifikacije, zatim kroz fazu dijaloga gde se može vršiti eliminacija ponuđača, i na kraju kroz faktičku prednost onog ponuđača čije je rešenje izabrano. Iz ovog razloga, naručiocima ne mogu po svojoj slobodnoj volji primenjivati ovu vrstu postupka, već tek po prethodno pribavljenoj saglasnosti Uprave za javne nabavke.

**Konkurs za nacрте**, što je naziv po *starom zakonu*, odnosno **konkurs za dizajn**, što je naziv po *važećem zakonu*, je postupak koji se primenjuje u oblastima urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva, dizajna i informatike. Reč je o transparentnom i konkurentnom postupku javne nabavke, u kojem se objavljuje poziv za podnošenje ponuda, ali se opravdano postavlja da li je ovo po svojoj prirodi uopšte postupak javne nabavke, pošto naručilac ne nabavlja nikakvo dobro, usluge i radove, već naručilac, putem žirija isplaćuje nagrade (ne plaća se cena) za najbolja rešenja iz navedenih oblasti.

**Javna nabavka male vrednosti** je novim zakonom doživela neke vrlo važne izmene. Po prethodno važećem Zakonu, reč je bilo o netransparentnoj vrsti postupka, za koju nije postojala obaveza objavljivanja javnog poziva i u kojoj je naručilac sam određivao ko su potencijalni ponuđači time što je pozivao najmanje tri lica da podnesu svoje ponude. Javna nabavka male vrednosti se primenjivala na javne nabavke koje su iznad donjeg limita, odnosno ispod gornjeg limita za ovu vrstu nabavke, koji su svake godine posebno određivan putem Zakona o budžetu. Tako je npr. za 2013. godinu, za vreme perioda važenja prethodnog zakona, određeno da su javne nabavke male vrednosti nabavke čije su procenjene vrednosti od 349.000 do 3.493.000 dinara. Kako je ovaj postupak snažno ograničavao konkurenciju, te omogućavao naručiocima da odlučujuće utiču koji će ponuđač biti najpovoljniji, novim zakonom je uvedena vrlo važna obaveza – i u postupku javne nabavke male vrednosti objavljuje se poziv za podnošenje ponuda i konkursna dokumentacija, a takođe se poziva najmanje troje potencijalnih ponuđača koji obavljaju delatnost koja je predmet javne nabavke, i koja su po saznanjima naručioca sposobni da izvrše predmet nabavke i da podnesu ponude. Na ovaj način postupak javne nabavke male

vrednosti je u potpunosti postao transparentan i konkurentan postupak, praktično skraćena i pojednostavljena verzija otvorenog postupka. Takođe novčani limiti za primenu postupka javne nabavke su sada neposredno određeni Zakonom o javnim nabavkama. Tako se navodi da je javna nabavke male vrednosti javna nabavka istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je ukupna procenjena vrednost na godišnjem nivou niža od 3.000.000 dinara. Na nabavke istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je ukupna procenjena vrednost na godišnjem nivou niža od 400.000 dinara, naručioci nisu obavezni da primenjuju odredbe zakona. U vezi sa novčanim limitima, zakon pominje i institut narudžbenice. Tako se navodi da u pojedinačnom postupku javne nabavke male vrednosti čija vrednost nije veća od 400.000 dinara, naručilac može umesto zaključenja ugovora o javnoj nabavci, najpovoljnijem ponuđaču izdati narudžbenicu ako sadrži bitne elemente ugovora. Preciznijih pravila o ovom institutu dalje nema, osim što je podzakonskim aktom koji uređuje sadržinu konkursne dokumentacije, navedeno da u slučaju nabavke putem narudžbenice nije obavezno postojanje konkursne dokumentacije. Za nabavke koje su na godišnjem nivou ispod limita od 400.000 dinara, naručioci nisu u obavezi da primenjuju odredbe zakona.

Novčani limiti su od važnosti i za tzv. „velike nabavke“. Tako se navodi da se oglasi o javnim nabavkama objavljuju na Portalu javnih nabavki i internet stranici naručioca, a za nabavke gde je procenjena vrednost veća od 5.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 10.000.000 dinara za radove, postoji i obaveza objavljivanja na Portalu službenih glasila Republike Srbije i baza propisa. Kada je procenjena vrednost nabavke veća od 250.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 500.000.000 dinara za radove naručilac je dužan da oglaš o javnoj nabavci objavi i na stranom jeziku koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini u oblasti iz koje je predmet javne nabavke. U ovom slučaju, naručilac je i u obavezi da konkursnom dokumentacijom zahteva bankarsku garanciju kao sredstvo obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza. Po prethodno važećem Zakonu, obaveza zahtevanja bankarske garancije je zavisila od procenjene vrednosti javne nabavke, koja je svake godine određivana Zakonom o budžetu. Za nabavke preko ovog limita, rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku, odnosno prijava u restriktivnom i kvalifikacionom postupku iznosi najmanje 40 dana, odnosno 30 dana ukoliko je objavljeno i prethodno obaveštenje, na način određeno Zakonom. Naručilac je dužan da objavi prethodno obaveštenje o nameri da sprovede postupak javne nabavke u slučaju kada je procenjena vrednost javne nabavke veća od petnaestostrukog iznosa gornjeg limita za primenu postupka javne nabavke male vrednosti, odnosno dvadesetostrukog iznosa kada je reč o javnoj nabavci radova. Po prethodno važećem Zakonu, prethodni raspis se objavljivao kada je okvirna vrednost planirane nabavke veća od 50.000.000 dinara, odnosno 100.000.000 dinara u tzv. komunalnom sektoru. U postupku javne nabavke gde je procenjena vrednost trostruko veća od gornjeg limita za primenu postupka javne nabavke male vrednosti, službenik za javne nabavke je obavezno član komisije za javne nabavke. Za vreme prethodno važećeg Zakona, službenik za javne nabavke je obavezno bio član komisije kada je procenjena vrednost nabavke petostruko veća od gornjeg limita za primenu postupka javne nabavke male vrednosti, za dobra i usluge, a za slučaj radova kada je ta procenjena vrednost desetostruko veća. Po novom zakonu, naručilac čija ukupna vrednost planiranih javnih nabavki na godišnjem nivou veća od sedmostrukog iznosa navedenog gornjeg limita, mora da ima

najmanje jednog službenika za javne nabavke. Za vreme važenja prethodnog zakona, obaveza naručioca da odrede službenika za javne nabavke je postojala u slučaju kada je ukupna planirana vrednost javnih nabavki desetostruko veća od gornjeg limita za primenu postupka javne nabavke male vrednosti. Posebno je važna obaveza da se imenuje građanski nadzornik za javne nabavke čija je procenjena vrednost iznad 1.000.000.000 dinara. Građanski nadzornik nadgleda postupak javne nabavke, imenuje ga Uprava za javne nabavke, a reč je o licu iz redova istaknutih stručnjaka za javne nabavke ili oblasti koja je u vezi sa predmetom javne nabavke. takođe može biti i reči o udruženju koje se bavi javnim nabavkama, sprečavanjem korupcije i sukoba interesa. U pogledu elektronske licitacije, uređeno je da naručilac čija ukupna vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou, koje ispunjavaju uslove za primenu elektronske licitacije, prelazi iznos od 700.000.000 dinara, ima obavezu da uspostavi informacioni sistem i primenjuje elektronsku licitaciju.

### 3. Cenzusi vs. Postupci

<b>Vrsta postupka</b>	<b>Finansijski cenzus</b>
Bez primene ZJN (stari zakon)	ispod 349.000 dinara za 2013. godinu (promenljivo svake godine)
Bez primene ZJN (važeći zakon)	ispod 400.000 dinara
Javna nabavka male vrednosti (stari zakon)	od 349.000 do 3.493.000 dinara za 2013. godinu (promenljivo svake godine)
Javna nabavka male vrednosti (važeći zakon)	od 400.000 do 3.000.000 dinara
Ostali postupci	bez vrednosnih limita

4. Prethodno važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 116/2008) nije poznavao institute, centralizovanih tela za javne nabavke, ali je postojala mogućnost da u konkretnim nabavkama više naručilaca ovlasti jednog za sprovođenje postupka javne nabavke, ali što ne predstavlja navedeni institut. Takođe, tadašnji propisi nisu poznavali ni mehanizme okvirnog sporazuma i sistema dinamične nabavke. Iako u praksi nije korišćen, postojao je institut elektronskih nabavki, koji je bio uređen posebnim podzakonskim aktom – Pravilnik o načinu postupanja sa elektronskim ponudama i načinu sprovođenja elektronske licitacije u postupcima javnih nabavki.

U pogledu poznavanja ovih posebnih mehanizama i instituta, važeći Zakon o javnim nabavkama je daleko sadržajniji. Zakonom se uređuje institut centralizovanih nabavki, gde telo za centralizovane nabavke kao naručilac, sprovodi postupke i zaključuje ugovore, odnosno okvirne sporazume za potrebe drugih naručilaca. Telo za centralizovane javne

nabavke može biti obrazovano na republičkom, pokrajinskom i nivou lokalne samouprave. Više lokalnih samouprava može osnovati zajedničko telo za centralizovane javne nabavke. Uprava za zajedničke poslove republičkih organa je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija., uključujući i pravosudne organe. Institut elektronske licitacije je sada neposredno uređen zakonom, i ista se može sprovoditi u otvorenom postupku, restriktivnom ili pregovaračkom postupku sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda u slučaju osnova iz tač. 1). Elektronska sredstva i informacioni sistem moraju biti takvi da su široko dostupni, odnosno da ne vode ograničavanju konkurencije. Naručilac čija ukupna vrednost javnih nabavki na godišnjem nivou, koje ispunjavaju uslove iz zakona za primenu elektronske licitacije, prelazi iznos od 700.000.000 dinara, dužan je da uspostavi informacioni sistem i primenjuje elektronsku licitaciju. Zakon detaljno uređuje i institute okvirnog sporazuma i sistema dinamične nabavke. Okvirni sporazum je višegodišnji mehanizam (do dve ili tri godine) za dodelu ugovora u javnim nabavkama. Do okvirnog sporazuma se dolazi primenom otvorenog ili restriktivnog postupka, gde se na kraju postupka ne zaključuje ugovor sa pobedničkim ponuđačem, već se zaključuje ugovor sa jednim ili više (najmanje tri) ponuđača, a gde se kasnije konkretan ugovor dodeljuje ili neposrednom primenom pravila sadržanih u okvirnom sporazumu, ili putem „mini tendera“ u skladu sa okvirnim sporazumom. Sistem dinamične nabavke je takođe višegodišnji mehanizam (do četiri godine) za dodelu ugovora o javnim nabavkama u kojem učestvuje veći broj ponuđača, a koji se sprovodi elektronskim sredstvima i uz primenu pravila otvorenog postupka. Takođe, elektronska sredstva i informacioni sistem koji se koriste moraju biti široko dostupni i ne smeju voditi ograničenju konkurencije.

5. Prethodno važeći Zakon o javnim nabavkama (“Sl. glasnik RS” 116/2008) je propisivao da naručilac ima pravo da učestvuje u postupku javne nabavke ako:

- 1) je registrovan kod nadležnog organa, odnosno upisan u odgovarajući registar;
- 2) je osnovan i za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke;
- 3) mu u roku od dve godine pre objavljivanja javnog poziva nije izrečena pravnosnažna sudska ili upravna mera zabrane obavljanja delatnosti koja je predmet javne nabavke;
- 4) je izmirio dospele poreze i druge javne dažbine u skladu sa propisima Republike Srbije ili strane države kada ima sedište na njenoj teritoriji;
- 5) ima važeću dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke, ako je takva dozvola predviđena posebnim propisom;
- 6) raspolaže neophodnim finansijskim i poslovnim kapacitetom;
- 7) raspolaže dovoljnim tehničkim i kadrovskim kapacitetom.

Svi gore navedeni uslovi su se obavezno morali predvideti u svakom postupku javne nabavke. Naručilac je u konkursnoj dokumentaciji određivao šta smatra neophodnim finansijskim i poslovnim, odnosno tehničkim i kadrovskim kapacitetom. Naručilac može da odredi i druge uslove za učešće u postupku javne nabavke, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja. Naručilac određuje uslove za učešće u postupku tako da isti ne diskriminišu ponuđače i da su u logičkoj vezi sa predmetom nabavke.

U pogledu određivanja uslova, važeći Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“ 112/2012) ima drugačiji pristup. Tako sada postoje obavezni uslovi, koji se moraju predvideti u svakom postupku javne nabavke i koji su neposredno određeni zakonom, i dodatni uslovi, koje naručilac ne mora odrediti u svakom postupku javne nabavke.

Obavezni uslovi za učešće u postupku javne nabavke za ponuđača su sledeći:

- 1) da je registrovan kod nadležnog organa, odnosno upisan u odgovarajući registar;
- 2) da on i njegov zakonski zastupnik nije osuđivan za neko od krivičnih dela kao član organizovane kriminalne grupe, da nije osuđivan za krivična dela protiv privrede, krivična dela protiv životne sredine, krivično delo primanja ili davanja mita, krivično delo prevare;
- 3) da mu nije izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti, koja je na snazi u vreme objavljivanja odnosno slanja poziva za podnošenje ponuda;
- 4) da je izmirio dospele poreze, doprinose i druge javne dažbine u skladu sa propisima Republike Srbije ili strane države kada ima sedište na njenoj teritoriji;
- 5) da ima važeću dozvolu nadležnog organa za obavljanje delatnosti koja je predmet javne nabavke, ako je takva dozvola predviđena posebnim propisom.

Uslovi od tač. 1) do 4) se odnose i na podizvođača i učesnike u zajedničkoj ponudi. Ukoliko podizvođač ili učesnik u zajedničkoj ponudi obavljaju deo posla za koji je potrebna dozvola iz tač. 5), tada moraju posedovati i takvu dozvolu.

Dodatni uslovi koje naručilac može predvideti su uslovi u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovskog kapaciteta, i koje će naručilac odrediti imajući u vidu predmet javne nabavke. Naručilac može odrediti da ponuđač mora da dokaže da nad njim nije pokrenut postupak stečaja ili likvidacije, odnosno prethodni stečajni postupak. Naručilac može da odredi i druge uslove, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja. Uslovi ne smeju diskriminisati ponuđače i moraju biti u logičkoj vezi sa predmetom nabavke. Naručilac može odrediti koje dodatne uslove je potrebno da ispuni podizvođač, sa tim da uslovi ne smeju biti takvi da ograničavaju podnošenje ponude sa podizvođačem. U slučaju zajedničke ponude, učesnici u zajedničkoj ponudi, dodatne uslove ispunjavaju zajednički, osim ako naručilac iz opravdanih razloga ne odredi drugačije.

Institut negativnih referenci uređen je u oba zakona. *Prethodno važeći zakon* navodi da naručilac **može odbiti ponudu** ukoliko poseduje dokaz koji potvrđuje da ponuđač nije ispunjavao svoje obaveze po ranije zaključenim ugovorima o javnim nabavkama koji su se odnosili na isti predmet nabavke, za period od prethodnih pet godina za radove, odnosno tri godine za dobra i usluge.

Dokaz može biti:

- 1) pravnosnažna sudska presuda;
- 2) isprava o realizovanom sredstvu obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza;



- 3) izveštaj nadzornog organa o izvedenim radovima;
- 4) izjava o raskidu ugovora zbog neispunjenja obaveza data na način i pod uslovima predviđenim zakonom kojim se uređuju obligacioni odnosi;
- 5) drugi relevantan dokaz koji je od značaja za uredno ispunjenje obaveza po ranije zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, a koji je naručilac naveo u konkursnoj dokumentaciji.

*Novi zakon* proširuje institut negativne reference i uvodi obavezu odbijanja ponude u tom slučaju. **Naručilac će odbiti ponudu** ukoliko poseduje dokaz da je ponuđač u prethodne tri godine u postupku javne nabavke:

- 1) postupao suprotno zabrani iz čl. 23. (zaštita integriteta postupka) i 25. zakona (zabrana zapošljavanja kod dobavljača);
- 2) učinio povredu konkurencije;
- 3) dostavio neistinite podatke u ponudi ili bez opravdanih razloga odbio da zaključi ugovor o javnoj nabavci, nakon što mu je ugovor dodeljen;
- 4) odbio da dostavi dokaze i sredstva obezbeđenja na šta se u ponudi obavezao.

Naručilac **će odbiti ponudu** ukoliko poseduje dokaz koji potvrđuje da ponuđač nije ispunjavao svoje obaveze po ranije zaključenim ugovorima o javnim nabavkama koji su se odnosili na isti predmet nabavke, za period od prethodne tri godine.

Dokaz može biti:

- 1) pravosnažna sudska odluka ili konačna odluka drugog nadležnog organa;
- 2) isprava o realizovanom sredstvu obezbeđenja ispunjenja obaveza u postupku javne nabavke ili ispunjenja ugovornih obaveza;
- 3) isprava o naplaćenju ugovorne kazni;
- 4) reklamacije potrošača, odnosno korisnika, ako nisu otklonjene u ugovorenom roku;
- 5) izveštaj nadzornog organa o izvedenim radovima koji nisu u skladu sa projektom, odnosno ugovorom;
- 6) izjava o raskidu ugovora zbog neispunjenja bitnih elemenata ugovora data na način i pod uslovima predviđenim zakonom kojim se uređuju obligacioni odnosi;
- 7) dokaz o angažovanju na izvršenju ugovora o javnoj nabavci lica koja nisu označena u ponudi kao podizvođači, odnosno članovi grupe ponuđača;
- 8) drugi odgovarajući dokaz primeren predmetu javne nabavke, određen konkursnom dokumentacijom, koji se odnosi na ispunjenje obaveza u ranijim postupcima javne nabavke ili po ranije zaključenim ugovorima o javnim nabavkama.

Navedeni dokazi dostavljaju se Upravi za javne nabavke, koja utvrđuje postojanje negativne reference, vodi spisak negativnih referenci sa trajanjem određenim Zakonom, i na osnovu kojeg će naručilac odbiti ponudu ponuđača koji ima negativnu referencu i kada nije reč o istovrsnom predmetu javne nabavke za koji je dobijena negativna referenca (s tim što su pravila o trajanju takve negativne reference određena zakonom i reč je o znatno kraćem trajanju – od tri meseca do najviše petnaest meseci neprekidno).

Oba zakona predviđaju pravila čija je svrha zaštita integriteta postupka javne nabavke, a gde je posledica takvih pravila zabrana pojedinim licima da podnesu ponudu. Tako *prethodno važeći zakon* uređuje da subjekti koji su pripremali konkursnu dokumentaciju ili pojedine njene delove **ne mogu nastupati kao ponuđači ili kao podizvođači niti mogu saradivati sa ponuđačima prilikom pripremanja ponude**. Naručilac **će odbiti ponudu** ako ima na raspolaganju verodostojan dokaz da je ponuđač neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled poklon ili neku drugu korist članu komisije za javne nabavke, licu koje je učestvovalo u pripremi konkursne dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili nekom drugom licu kako bi ono na njih izvršilo uticaj sa ciljem da sazna poverljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca ili donošenje odluka u bilo kojoj fazi postupka javne nabavke. Naručilac **će odbiti ponudu** i ako ima na raspolaganju verodostojan dokaz da je ponuđač neposredno ili posredno pretio članu komisije za javne nabavke, licu koje je učestvovalo u pripremi konkursne dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili nekom drugom licu kako bi ovo na njih izvršilo uticaj sa ciljem da sazna poverljive informacije, ili da utiče na postupanje naručioca ili donošenje odluka u bilo kojoj fazi javne nabavke.

Slična pravila predviđa i važeći Zakon o javnim nabavkama. Članom 23. uređeno je da lice koje je učestvovalo u planiranju javne nabavke, pripremi konkursne dokumentacije ili pojedinih njenih delova, i sa njim povezano lice ne može nastupati kao ponuđač ili kao podizvođač ponuđača, niti može saradivati sa ponuđačima ili podizvođačima prilikom pripremanja ponude. Takođe, naručilac će odbiti ponudu i ako je ponuđač, odnosno podnosilac prijave neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled neku korist ili pokušao da sazna poverljive informacije ili da na bilo koji način utiče na postupanje naručioca u toku postupka javne nabavke.

Oba zakona, kao svoje temeljno načelo predviđaju **načelo jednakosti ponuđača**. Ovo načelo zabranjuje svaku vrstu diskriminacije ponuđača - nacionalnu, teritorijalnu, predmetnu ili ličnu diskriminaciju među ponuđačima, niti diskriminaciju koja bi proizlazila iz klasifikacije delatnosti koju obavlja ponuđač. Izuzetak od ovog pravila predstavlja **pozitivna diskriminacija**, odnosno **preferencijali** koji se odnose na domaća dobra i domaće ponuđače. Tako *prethodno važeći zakon* u čl. 52. st. 6. do 10. uređuje ovu materiju, te prednost za domaće ponuđače u slučaju usluga i radova pod uslovom da cena nije veća od 20% u odnosu na najnižu ponuđenu cenu stranog ponuđača, odnosno da razlika u ponderima nije veća od 20 pondera u slučaju kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude. U slučaju nabavke dobara, ovu prednost od 20% u odnosu na cenu, odnosno 20 pondera u slučaju ekonomski najpovoljnije ponude imaće ponuđač koji nudi dobra domaćeg porekla u odnosu na najnižu ponuđenu cenu ponuđača koji nudi dobra stranog porekla.

Prednost za domaće ponuđače i dobra je u *važećem Zakonu* regulisana u čl. 86. Tako će u slučaju kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude, prednost imati domaći ponuđač za nabavku radova i usluga, odnosno ponuđač koji nudi dobra domaćeg porekla za nabavku dobara, i to ukoliko razlika u ponderima nije veća od 10 pondera u odnosu na najpovoljnijeg stranog ponuđača, odnosno najpovoljnijeg ponuđača koji nudi dobra stranog porekla. U

slučaju kriterijuma najniže cene za nabavku radova i usluga, biće izabran domaći ponuđač pod uslovom da njegova ponuđena cena nije veća od 15% od najniže ponuđene cene stranog ponuđača. Kada je reč o nabavci dobara, biće izabrana ponuda ponuđača koji nudi dobra domaćeg porekla, pod uslovom da njegova ponuđena cena nije preko 20% veća u odnosu na najnižu ponuđenu cenu ponuđača koji nudi dobra stranog porekla.

Oba Zakona **dozvoljavaju mogućnost** da se zaključi ugovor o javnoj nabavci ukoliko je u postupku javne nabavke pribavljena **samo jedna ponuda, pod uslovom da je ta ponuda ispravna i odgovarajuća** (*stari zakon*), **odnosno prihvatljiva** (*važeći zakon*).

Komunikacija između naručioca i ponuđača mora biti u pisanom obliku. Navedeno je sporadično regulisano u prethodno važećem zakonu u delu koji uređuje komunikaciju naručioca i ponuđača po pitanju konkursne dokumentacije, dok ovom pitanju važeći zakon posvećuje veću pažnju. Tako je čl. 20. uređeno da se komunikacija u postupku javne nabavke i u vezi sa obavljanjem poslova javnih nabavki odvija pisanim putem, odnosno putem pošte, elektronske pošte ili faksom. Sredstva komunikacije moraju biti široko dostupna, odnosno ne smeju ograničavati učešće zainteresovanih lica u postupku javne nabavke. Komunikacija mora biti takva da se poštuju rokovi predviđeni zakonom i da se obezbedi čuvanje poverljivih podataka.

6. U postupcima javnih nabavki postoji pravni lek kojim se obezbeđuje kako zaštita prava samih ponuđača, tako i zaštita javnog interesa. Reč je o podnošenju **zahteva za zaštitu prava**. Aktivnu legitimaciju za podnošenje zahteva za zaštitu prava *po prethodno važećem zakonu* ima **svako lice koje ima interes da zaključi ugovor o konkretnoj javnoj nabavci**. U slučaju povrede javnog interesa zahtev za zaštitu prava može da podnese Uprava za javne nabavke, javni pravobranilac i državni organ ili organizacija koja je ovlašćena da vrši nadzor nad poslovanjem naručioca. *Važeći zakon* definiše da zahtev za zaštitu prava **može da podnese ponuđač, podnosilac prijave, kandidat, odnosno zainteresovano lice**. Zahtev za zaštitu prava u ime ovih lica može da podnese **i poslovno udruženje**. Zahtev za zaštitu prava **može da podnese Uprava za javne nabavke, Državna revizorska institucija, javni pravobranilac i građanski nadzornik**.

*Prethodno važeći zakon* uređuje da se zahtev za zaštitu prava podnosi naručiocu, u toku celog postupka javne nabavke i protiv svake radnje naručioca, osim ako samim zakonom nije drugačije određeno. Zahtev kojim se osporava sadržina javnog poziva ili sadržina konkursne dokumentacije smatraće se blagovremenim ukoliko je primljen od strane naručioca pre isteka roka za podnošenje ponuda, bez obzira na način dostavljanja, dok je nakon donošenja odluke (o izboru najpovoljnije ponude, kvalifikaciji ili obustavi postupka) rok za podnošenje zahteva osam dana od dana prijema odluke. U slučaju objavljivanja obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva, rok za podnošenje zahteva iznosi osam dana od dana objavljivanja u „Sl. glasniku RS“.

*Važećim zakonom* je uređeno da se zahtev za zaštitu prava podnosi Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a predaje naručiocu. Takođe se navodi da se **može podneti u toku celog postupka javne nabavke i protiv svake radnje naručioca, osim ako samim zakonom nije drugačije određeno**. Zahtev za zaštitu prava kojim se osporava vrsta postupka, sadržina poziva za podnošenje ponuda ili konkursne dokumentacije smatraće se blagovremenim ako je primljen od strane naručioca najkasnije sedam dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, a u postupku javne nabavke male vrednosti i kvalifikacionom postupku ako je primljen od strane naručioca tri dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, bez obzira na način dostavljanja. Posle donošenja odluke o dodeli ugovora, zaključenju okvirnog sporazuma, priznavanju kvalifikacije, obustavi postupka, rok za podnošenje zahteva iznosi deset dana od dana prijema odluke, odnosno pet dana u postupku javne nabavke male vrednosti. Kada je reč o pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, rok za podnošenje zahteva je deset dana od dana objavljivanja odluke o dodeli ugovora na Portalu javnih nabavki.

Zakonom su takođe propisane i takse za podnošenje zahteva. Tako *stari zakon* predviđa da taksa iznosi 60.000 dinara, odnosno 30.000 dinara za javnu nabavku male vrednosti. Podnosilac zahteva koji uspe u svom zahtevu, ima pravo na nadoknadu troškova, jednako kao i naručilac u slučaju kada zahtev nije osnovan. *Važećim zakonom* je taksa određena na nešto složeniji način. Tako su određeni sledeći iznosi taksi:

- 1) 15.000 dinara u postupku po žalbi na zaključak Uprave za javne nabavke iz člana 83. zakona (zaključak o negativnoj referenci);
- 2) 40.000 dinara u postupku javne nabavke male vrednosti i pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda;
- 3) 80.000 dinara ako se zahtev za zaštitu prava podnosi pre otvaranja ponuda ili ako procenjena vrednost javne nabavke, odnosno ponuđena cena ponuđača kojem je dodeljen ugovor nije veća od 80.000.000 dinara;
- 4) 0,1 % procenjene vrednosti javne nabavke, odnosno ponuđene cene ponuđača kojem je dodeljen ugovor, ako je ta vrednost veća od 80.000.000 dinara.

Ako je zahtev za zaštitu prava osnovan, naručilac mora podnosiocu zahteva za zaštitu prava na pisani zahtev nadoknaditi troškove nastale po osnovu zaštite prava. Ako zahtev za zaštitu prava nije osnovan, podnosilac zahteva za zaštitu prava mora naručiocu na pisani zahtev nadoknaditi troškove nastale po osnovu zaštite prava.

Zahtev za zaštitu prava **ima suspenzivno dejstvo**. To znači da podneti zahtev zadržava sve dalje aktivnosti naručioca po pitanju javne nabavke, i izvršenja ugovora u slučaju novog zakona. **Izuzetak**, *i po starom i po važećem zakonu* jesu **nabavke po „hitnosti“**, u kom slučaju podnošenje zahteva nema suspenzivno dejstvo, odnosno kada Republička komisija na predlog naručioca odluči drugačije. Republička komisija će takvu odluku doneti u slučaju kada bi zadržavanjem aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke značajno bio ugrožen interes Republike Srbije, po starom zakonu, odnosno kada bi zadržavanje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, odnosno u izvršenju ugovora o javnoj nabavci prouzrokovalo velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke, odnosno značajno ugrozilo interes Republike Srbije.

Prvostepeni organ za rešavanje po podnetom zahtevu za zaštitu prava jeste naručilac, dok u drugom stepenu rešava republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Protiv odluke Republičke komisije podnosioci zahteva mogu pokrenuti upravni spor, a isto tako i u situaciji kada republička komisija nije donela odluku.

Rok za donošenje i dostavljanje odluke u prvom stepenu, *po starom zakonu* iznosi deset dana od dana prijema urednog zahteva. Nakon toga, ukoliko se postupak nastavi pred Republičkom komisijom, ista je dužna da po zahtevu donese rešenje u roku od petnaest dana od dana prijema kompletne dokumentacije. Ovaj rok se, u naročito opravdanim slučajevima, može produžiti najduže za dvadeset dana, o čemu se obaveštavaju podnosilac zahteva i naručilac. U praksi, rešavanje je trajalo i znatno duže. *Po važećem zakonu*, naručilac u prvom stepenu u roku od pet dana od dana prijema urednog zahteva može da donese rešenje o usvajanju zahteva za zaštitu prava, ili dostaviti odgovor na podneti zahtev i kompletnu dokumentaciju Republičkoj komisiji radi daljeg odlučivanja. Republička komisija je dužna da o zahtevu za zaštitu prava odluči rešenjem u roku od 20 dana od dana prijema urednog zahteva za zaštitu prava, a najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja urednog zahteva za zaštitu prava.

Naručilac, u prvom stepenu, po prethodno važećem zakonu može rešenjem usvojiti zahtev i u celini ili delimično poništiti postupak javne nabavke, ili odbiti zahtev za zaštitu prava kao neosnovan. U slučaju odbijanja zahteva, ili nedonošenja odluke po podnetom zahtevu, podnosilac može nastaviti postupak pred Republičkom komisijom. Republička komisija, rešavajući u meritumu, takođe postupak može delimično ili u celini poništiti ili odbiti zahtev kao neosnovan. Pravni lek za procesna pitanja je žalba, a o procesnim pitanjima se odlučuje zaključkom. Po važećem zakonu, naručilac u prvom stepenu u meritumu može odlučiti samo o usvajanju zahteva. Naručilac više nema ovlašćenje da isti odbije. Republička komisija u meritumu po pitanju postupka javne nabavke može usvojiti zahtev i u celini ili delimično poništiti postupak, ili odbiti zahtev kao neosnovan.

## 7. Tabela Postupci vs. Osobine i kriterijumi (pogledaj **Annex 2**)

U pogledu odluke kojom se određuje pobjednička ponuda, stari i važeći zakon koriste drugačiju terminologiju, iako je reč o suštinski istovetnom aktu. *Stari zakon* tako govori o izboru najpovoljnije ponude, dok *važeći zakon* koristi termin odluka o dodeli ugovora. U oba slučaja, najpovoljnija ponuda se mogla izabrati na osnovu jednog od dva moguća kriterijuma – **kriterijum najniže ponuđene cene** ili **ekonomski najpovoljnije ponude**. Kriterijum je merilo na osnovu kojeg se vrši vrednovanje, upoređivanje i ocenjivanje ponuda. Kriterijumi ne smeju biti diskriminatorски određeni, odnosno ne smeju voditi ograničavanju konkurencije. Elementi kriterijuma u slučaju kriterijuma ekonomski najpovoljnije ponude moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorски i moraju stajati u logičkoj vezi sa predmetom nabavke. Naručilac u konkursnoj dokumentaciji navodi, opisuje i vrednuje kriterijum i sve elemente kriterijuma koje će primeniti, a posebno navodi metodologiju za dodelu pondera za svaki element kriterijuma (formulu) koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru ocenjivanja ponuda. Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude je obavezujući u konkurentnom dijalogu,

dok u ostalim postupcima naručilac ima mogućnost izbora između ova dva kriterijuma. Naručilac je dužan da odredi isti kriterijum u javnom pozivu, odnosno pozivu za podnošenje ponuda i u konkursnoj dokumentaciji. U slučaju najniže ponuđene cene najpovoljnija ponuda se određuje samo putem upoređivanja cena. U slučaju ekonomski najpovoljnije ponude, izbor se vrši primenom elemenata kriterijuma i njihove metodologije raspodele pondera. Primenjuje se samo onaj kriterijum i elementi kriterijuma koji su prethodno određeni konkursnom dokumentacijom, odnosno u fazi stručne ocene, ne može doći do promena kriterijuma i njegovih elemenata. Naručilac će u konkursnoj dokumentaciji odrediti elemente kriterijuma na osnovu kojih će dodeliti ugovor u situaciji kada postoje dve ili više ponuda sa jednakim brojem pondera ili istom ponuđenom cenom.

Kriterijum ekonomski najpovoljnije ponude zasniva se na većem broju elemenata za koje se opredeli naručilac:

- 1) ponuđena cena;
- 2) popust na cene iz cenovnika naručioca;
- 3) rok isporuke ili izvršenja usluge ili radova u okviru minimalno prihvatljivog roka koji ne ugrožava kvalitet kao i maksimalno prihvatljivog roka;
- 4) tekući troškovi;
- 5) troškovna ekonomičnost;
- 6) kvalitet;
- 7) tehničke i tehnološke prednosti;
- 8) ekološke prednosti i zaštita životne sredine;
- 9) energetska efikasnost;
- 10) post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć;
- 11) garantni period i vrsta garancija;
- 12) obaveze u pogledu rezervnih delova;
- 13) post-garancijsko održavanje;
- 14) broj i kvalitet angažovanih kadrova;
- 15) funkcionalne karakteristike i dr.

Uslov za učešće u postupku javne nabavke ne može biti određen kao element kriterijuma. Svakom elementu kriterijuma, odnosno podkriterijumu, naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100. Nakon sprovedenog otvaranja ponuda, pristupa se stručnoj oceni ponuda, te nakon odbijanja svih neispravih i neodgovarajućih (*stari zakon*), odnosno neprihvatljivih ponuda (*važeci zakon*), naručilac će ispravne i odgovarajuće, odnosno prihvatljive ponude rangirati u skladu sa prethodno određenim kriterijumom i elementima kriterijuma, odnosno primenom metodologije za raspodelu pondera. Tako najbolje rangiranu ponudu, komisija predlaže za izbor, odnosno predlaže da istoj ponudi bude dodeljen ugovor o javnoj nabavci. Ove radnje su sadržane u posebnom dokumentu čiji je naziv Izveštaj o stručnoj oceni ponuda, čija je sadržina precizno definisana zakonom. Na osnovu ovakvog Izveštaja o stručnoj oceni ponuda, naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude (*stari zakon*), odnosno odluku o dodeli ugovora. Istekom

roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava, odluka postaje konačna, te se može zaključiti ugovor o javnoj nabavci.

### ***Faza 3: sprovođenje ugovora***

1. Postupak javne nabavke se može poništiti u potpunosti ili delimično, u postupku povodom podnetog zahteva za zaštitu prava, a što je opisano gore u radu (Faza 2: Tenderska procedura). Reč je istovremeno i o osnovnoj i najvažnijoj vrsti kontrole zakonitosti postupaka javnih nabavki.

Pored toga, postoje i kontrolna ovlašćenja drugih organa. Tako su značajna ovlašćenja koja u pogledu kontrole javnih nabavki ima Državna revizorska institucija (DRI) prilikom revidiranja poslovanja naručilaca, odnosno revizije pravilnosti poslovanja i revizije svrsishodnosti poslovanja naručilaca, što se odnosi i na javne nabavke. DRI takođe ima pravo podnošenja prekršajne ili krivične prijave kada u postupku revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje prekršajnog ili krivičnog dela. Kontrolnim ovlašćenjima raspolaže i Uprava za javne nabavke.

*Po prethodno važećem zakonu*, Uprava za javne nabavke ima opšte ovlašćenje da prati postupke javnih nabavki, podnosi zahtev za zaštitu prava u slučaju povrede javnog interesa, obaveštava organ nadležan za poslove revizije javnih sredstava, budžetsku inspekciju i druge organe nadležne za pokretanje prekršajnog postupka o nepravilnostima u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama koje utvrdi prilikom obavljanja poslova za koje je nadležna.

*Važećim Zakonom*, u pogledu kontrolnih ovlašćenja je navedeno da Uprava za javne nabavke vrši nadzor nad primenom zakona o javnim nabavkama, ispituje ispunjenost uslova za primenu pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda i konkurentnog dijaloga, predlaže vladi spisak naručilaca, imenuje građanskog nadzornika, daje saglasnost na odluke ili sporazum naručioca o telu za centralizovane nabavke, daje mišljenje na odluku o zajedničkom sprovođenju javne nabavke od strane više naručilaca, podnosi zahtev za zaštitu prava, obaveštava DRI i budžetsku inspekciju kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama, pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda ovog zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti, pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci. Dakle, odredbama novog zakona, značajno su proširenja kontrolna ovlašćenja uprave za javne nabavke.

Značajnim kontrolnim ovlašćenjima raspolaže i Republička komisija. Tako, *po prethodno važećem zakonu*, komisija može da zahteva od naručioca da podnese izveštaj i dokumentaciju o sprovođenju postupka javne nabavke u kome je bio podnet zahtev za zaštitu prava ili izveštaj i dokumentaciju o ponovljenom postupku. *Važećim zakonom*, kontrolna ovlašćenja komisije se značajno proširuju. Tako Republička komisija, pored svojih redovnih odluka po postupku zaštite prava, prati i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi, izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca, poništava ugovor o javnoj nabavci, vodi prekršajni postupak u prvom stepenu, pokreće postupak za utvrđivanje

ništavosti ugovora o javnoj nabavci. Republička komisija može podneti predlog za razrešenje rukovodioca ili odgovornog lica naručioca za kojeg utvrdi da uprkos izrečenim novčanim kaznama u postupku zaštite prava ili prekršajnom postupku ne postupa u skladu sa odlukama Republičke komisije ili nastavlja da grubo krši odredbe ovog zakona.

2. Kontrola izvršenja ugovora pre svega je u nadležnosti Državne revizorske institucije, koja ovu kontrolu vrši kroz revidiranje poslovanja ( revizija pravilnosti i revizija svrsishodnosti poslovanja), odnosno kontrolu poslovanja subjekta revizije. O sprovedenoj reviziji dostavlja se izveštaj koji se dostavlja revidiranom subjektu, odgovornom licu iz vremena na koje se odnosi revizija, Skupštini, kao i drugim organima za koje DRI oceni da treba da budu obavješteni. Kao što je navedeno, DRI raspolaže ovlašćenjem da podnese prekršajne i krivične prijave. U pogledu kontrole ugovora, značajna su nova ovlašćenja kojima raspolažu Uprava za javne nabavke i Republička komisija, *stari zakon* se nije doticao ove materije. U slučaju ništavih ugovora mogu pokrenuti postupak za utvrđivanje ništavosti pred nadležnim sudom. Ovo pravo ne zastareva, a tim pravom, po opštim propisima raspolaže i svako zainteresovano lice. Izuzetno je značajno novoustanovljeno ovlašćenje Republičke komisije - komisija može sama ili na zahtev podnosioca zahteva ili zainteresovanog lica, poništiti ugovor o javnoj nabavci ako utvrdi da je naručilac:
  - a) zaključio ugovor o javnoj nabavci primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, a za primenu tog postupka nisu postojali uslovi predviđeni ovim zakonom i nije objavio obavještenje o pokretanju postupka i odluku o dodeli ugovora;
  - b) zaključio ugovor o javnoj nabavci pre isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava;
  - c) zaključio ugovor o javnoj nabavci nakon podnošenja zahteva za zaštitu prava, a pre odluke Republičke komisije;
  - d) zaključio ugovor o javnoj nabavci suprotno odluci Republičke komisije iz člana 150. ovog zakona;
  - e) zaključio ugovor o javnoj nabavci kršeći odredbe i uslove okvirnog sporazuma.

Zahtev za poništenje ugovora dostavlja se uz zahtev za zaštitu prava ili u roku od 30 dana od dana saznanja za razlog poništenja, a najkasnije u roku od godinu dana od zaključenja ugovora. Poništenjem ugovor o javnoj nabavci prestaje da postoje, a ugovorne strane su dužne da jedna drugoj vrate ono što sup o osnovu tog ugovora primile. Ukoliko ne može biti izvršeno vraćanje, naručilac je u obavezi da savesnom dobavljaču izvrši plaćanje. Zahtev koji se odnosi na poništenje ugovora dostavlja se uz zahtev za zaštitu prava ili u roku od 30 dana od dana saznanja za razlog poništenja, a najkasnije u roku od godinu dana od dana zaključenja ugovora.

3. Zaključeni ugovor o javnim nabavkama moguće je izmeniti, i ovu materiju *stari i važeći zakon* uređuju na sličan način u pogledu osnova izmene ugovora. Nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci naručilac može da dozvoli promenu cene ili drugih bitnih elemenata ugovora samo iz objektivnih razloga koji moraju biti jasno i precizno određeni u konkursnoj dokumentaciji i ugovoru, odnosno predviđeni posebnim propisima. U pogledu daljih



obaveza naručioca po izmenjenom ugovoru, važeći zakon ima i dodatnih pravila. Ako naručilac namerava da izmeni ugovor o javnoj nabavci dužan je da donese odluku o izmeni ugovora i da istu u roku od tri dana objavi na Portalu javnih nabavki id a dostavi izveštaj upravi za javne nabavke i DRI, čime se postiže veći stepen kontrole izmena i dopuna ugovora. Osnovni ugovor je takođe moguće proširiti, odnosno aneksirati dodatnim isporukama, uslugama ili radovima, i tada se to čini na osnovu posebnog pravnog osnova za pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva – čl. 24. st. 1. tač. 5. i 7. (stari zakon), tj. za pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda – čl. 36. st. 1. tač. 4. i 5. (važeći zakon).

4. Pravni lek koje se odnosi na zaključenje ugovora, u pogledu proširenja obima ugovora, odnosno izmena i dopuna, a na način suprotan zakonu, jeste zahtev za zaštitu prava opisan gore u radu (Faza 2), odnosno zahtev za poništenje ugovora opisan gore u tač. 2. ovog rada (Faza 3), kao i tužba za utvrđivanje ništavosti ugovora. Ako je zahtev za zaštitu prava uložen u slučaju sprovođenja pregovaračkog postupka po osnovu hitnosti, podnosilac zahteva može predložiti da Republička komisija donese rešenje kojim se zabranjuje naručiocu da zaključi, odnosno izvrši ugovor o javnoj nabavci. U ostalim situacijama, kada je zahtev za zaštitu prava podnet nakon zaključenja ugovora, u skladu sa čl. 112. st. 2. (na osnovu okvirnog sporazuma, sistema dinamične nabavke, primenom narudžbenice, kada je podneta samo jedna ponuda), podnošenje zahteva zadržava sve dalje aktivnosti u pogledu izvršenja ugovora, do donošenja odluke o zahtevu. Za slučaj apsolutno ništavih ugovora, nadležni su opšti i posebni sudovi, u skladu sa opštim normama o nadležnosti sudova. Tužbu za utvrđivanje ništavosti može podneti svako zainteresovano lice, al i Uprava za javne nabavke u skladu sa čl. 139. st. 1. tač. 11. zakona, kao i Republička komisija u skladu sa čl. 163. st. 6. Ništavost ugovora ne zastareva.

Ništavi su ugovori o javnoj nabavci:

- a) koji su zaključeni bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, a koji je naručilac bio dužan da sprovede prema odredbama zakona;
  - b) koji su zaključeni suprotno odredbama zakona o sprečavanju korupcije i sukoba interesa;
  - c) kod kojih naručilac ovlasti treće lice, koje nije naručilac, da zaključi ugovor da bi se na taj način izbegla primena zakona;
  - d) koji predstavljaju izmene i dopune prvobitnog ugovora zaključene u suprotnosti sa odredbama ovog zakona;
  - e) koji su zaključeni protivno odluci Republičke komisije.
5. Zakon o javnim nabavkama predviđa prekršajne kazne za postupanja suprotna zakonu. Prekršajne sankcije predviđene su kako za naručioca i njegovo odgovorno lice, tako i za ponuđača i njegovo odgovorno lice. *Po prethodno važećem zakonu* reč je o sankcijama koje su se izricale u redovnom prekršajnom postupku, pred redovnim prekršajnim organima (Prekršajni sud). Uprava za javne nabavke i Republička komisija nisu imale nadležnost pokretanja, odnosno rešavanja po prekršajnom postupku. Jedino ovlašćenje kojim je

raspolagala Uprava u pogledu navedenog jeste obaveštavanje organa nadležnog za poslove revizije javnih sredstava, budžetske inspekcije i drugih organa nadležnih za pokretanje prekršajnog postupka o nepravilnostima u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama koje utvrdi prilikom obavljanja poslova za koje je nadležna. Novčane kazne za naručioca kretale su se u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara, odnosno od 20.000 do 50.000 dinara za njegovo odgovorno lice. Kako zastarelost nije uređena prethodnim Zakonom o javnim nabavkama, primenjuje se opšta odredba o zastarelosti prekršaja od godinu dana.

*Važeći Zakon* je i u pogledu ove materije sadržajniiji. Tako je sada nedvosmisleno utvrđeno ovlašćenje Uprave za javne nabavke da pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda ovog zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti. Ovim ovlašćenjem, u skladu sa svojim nadležnostima, raspolažu i DRI i budžetska inspekcija. Značajna novost u Zakonu jeste da je prvostepeni organ u prekršajnom postupku sada Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a ne prekršajni sud. Protiv prvostepenog rešenja Republičke komisije u prekršajnom postupku može se izjaviti žalba Višem prekršajnom sudu. Za naručioce, za lakše prekršaje, predviđene su novčane kazne u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara, odnosno od 30.000 do 80.000 dinara za odgovorna lica. Za teže prekršaje predviđena je kazna u rasponu od 200.000 do 1.500.000 dinara, odnosno 80.000 do 150.000 za odgovorno lice. Takođe su predviđene kazne i za ponuđače. Novčane kazne za ponuđača su određene u rasponu od 100.000 do 1.000.000 dinara, a za odgovorno lice od 30.000 do 80.000. Ukoliko je ponuđač preduzetnik raspon kazni iznosi od 30.000 do 200.000 dinara, a ukoliko je fizičko lice od 30.000 do 80.000 dinara. Kaznom od 50.000 do 150.000 dinara biće kažnjeno i radno angažovano lice koje postupi suprotno zabrani o random angažovanju kod ponuđača iz čl. 25. Zakona. Zastarelost gonjenja za prekršaje nastupa protekom tri godine od dana učinjenog prekršaja.

Zakonom o javnim nabavkama nije uređena obaveza naknade štete podnosiocima zahteva, za slučaj nepravilnog rada Republičke komisije, što znači da će se eventualna naknada štete rešavati po opštim obligacionim propisima koji regulišu ovo pitanje.

Krivičnim zakonikom („Sl glasnik RS“ br. 85/2005, 10772005, 111/2009, 121/2012) u čl. 234. a uređeno je posebno krivično delo koje se odnosi na javne nabavke – zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom:

- (1) Odgovorno lice u preduzeću ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik, koji u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu na lažnim podacima, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.
- (2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se odgovorno ili službeno lice u naručiocu javne nabavke koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima.

- (3) Ukoliko je delo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.
- (4) Učinilac iz stava 1. ovog člana koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o izboru ponude, može se osloboditi od kazne.

Na ovaj način, zaprećene su izuzetno velike kazne u situaciji kada se prilikom kršenja Zakona o javnim nabavkama steknu elementi bića krivičnog dela. Krivične prijave tužilaštvu mogu podnositi redovni organi gonjenja, ali i DRI. Svi državni organi, organi teritorijalne autonomije ili organi lokalne samouprave, javna preduzeća i ustanove dužni su da prijave krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obavešteni ili za njih saznaju na drugi način. Svako treba da prijavi krivično delo za koje se goni po službenoj dužnosti. Kako je reč o krivičnom delu koje se goni po službenoj dužnosti, lica koja mogu da podnesu krivičnu prijavu postavljena su na najširi mogući način.

Osuda za posledicu može imati i pravnu posledicu u vidu prestanka, gubitka ili zabrane sticanja pojedinih prava. Pravne posledice nastupaju po sili zakona kojim su predviđene. Tako je Zakonom o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl glasnik RS“ br. 97/2008) u čl. 28. st. 2. tač. 2. predviđen specifična pravna posledica – zabrana učešća u postupku javne nabavke. Ova odredba još uvek nema domašaj u praksi iz razloga jer navedena pravna posledica još uvek nije predviđena kao posledica nekog konkretnog krivičnog dela.

#### 6. Navedeno gore pod tač. 5. (Faza 3)

7. Plaćanje po zaključenim ugovorima vrši se u rokovima koji su predviđeni ugovorom, prihvaćenom ponudom, kao i konkursnom dokumentacijom. Međutim, 31.03.2013. godine stupio je na snagu Zakon o rokovima izmirenja novčanih obaveza u komercijalnim transakcijama („Sl. glasnik RS“ br. 119/2012), koji su uređeni maksimalni rokovi plaćanja kojih se moraju pridržavati naručioci i drugi privredni subjekti. Članom 4. st. 1. navedenog zakona uređeno je da ugovorom između javnog sektora i privrednih subjekata ne može se predvideti rok za izmirenje novčanih obaveza duži od 45 dana, u slučaju kada je u tom ugovornom odnosu javni sektor dužnik. Izuzetno, rok može iznositi i do 90 dana u slučaju kada je dužnik Republički fond za zdravstveno osiguranje, odnosno korisnik sredstava Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u smislu zakona kojim se uređuje budžetski sistem. U slučaju kada se novčana obaveza ne izmiri na vreme, poverilac ima pravo da zahteva poseban penal u iznosu od 20.000 dinara. Kada novčane obaveze nisu izmirene u skladu sa rokovima definisanim ovim zakonom, na iste se obračunava i plaća zakonska zatezna kamata. Predviđena je i prekršajna kazna. Novčanom kaznom od 100.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice, odnosno privredni subjekt ili subjekt javnog sektora, koji ne izmiri novčane obaveze u rokovima utvrđenim ovim zakonom.

## E. Transparentnost sistema javnih nabavki

**Načelo transparentnosti** je jedno od osnovnih načela zakona o javnim nabavkama. Ono je izraženo pre svega kroz pravila o oglašavanju, izveštavanju, al i u vrlo značajnim pravilima koja se tiču prava na uvid u dokumentaciju postupka. Tako se *prethodno važećim zakonom* ističe da se oglasi o javnim nabavkama objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i na Portalu javnih nabavki ukoliko je vrednost nabavke iznad limita utvrđenog Zakonom o budžetu za javne nabavke male vrednosti. To znači da se ovi dokumenti proaktivno objavljuju, odnosno da su dostupni celokupno zainteresovanoj javnosti bez potrebe za ikakvim posebnim zahtevom. Reč je o objavljivanju prethodnog raspisa, javnog poziva, obaveštenja o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku vez objavljivanja javnog poziva i obaveštenja o obustavi postupka. Prethodni raspis sadrži izjavu o nameri da se sprovede postupak javne nabavke. Javni poziv sadrži podatke o naručiocu, predmetu nabavke, uslovima za učestvovanje u postupku, kriterijumu i elementima kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, vremenu i mestu uvida u konkursnu dokumentaciju, uslovima za preuzimanje konkursne dokumentacije, vremenu i mestu podnošenja ponude, vremenu i mestu otvaranja ponuda, roku za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, kao i o imenu osobe za kontakt koja će pružati dodatne informacije. Obaveštenje o izboru najpovoljnije ponude u pregovaračkom postupku bez objavljivanja javnog poziva sadrži podatke o predmetu nabavke, o izabranoj ponudi i o osnovu za sprovođenje pregovaračkog postupka. Obaveštenje o zaključenom ugovoru sadrži podatak o zaključenom ugovoru. Obaveštenje o obustavljenom postupku naznaku da je predmetni postupak javne nabavke obustavljen.

U pogledu transparentnosti postupka vrlo su značajna prava koja se ostvaruju na zahtev ponuđača. Lice koje učestvuje u postupku javne nabavke ima pravo da prilikom otvaranja ponuda izvrši uvid u podatke iz ponude koji se unose u zapisnik o otvaranju ponuda. Takođe, lice koje je učestvovalo u postupku javne nabavke ima pravo da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku javnih nabavki posle donošenja odluke, o čemu može podneti pismeni zahtev naručiocu u roku od dva dana od dana dostavljanja odluke. Naručilac je dužan da licu koje je podnelo zahtev da izvrši uvid u podatke o sprovedenom postupku javne nabavke omogući uvid u dokumentaciju u roku od dva dana od dana prijema zahteva za uvid. Ovde je reč o izuzetno važnom pravu radi eventualnog ostvarenja prava u postupku zaštite prava.

Na osnovu dostavljenih tromesečnih izveštaja o sprovedenim javnim nabavkama od strane naručilaca, Uprava za javne nabavke sačinjava pregled izveštaja o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, koji se objavljuje na Portalu javnih nabavki, te je dostupan celokupnoj javnosti. Uprava za javne nabavke takođe sačinjava i godišnji izveštaj o javnim nabavkama koji dostavlja Vladi, i koji se redovno objavljuje na sajtu Uprave za javne nabavke.

*Prethodno važeći zakon* je predviđao i obavezu Republičke komisije, da nakon donošenja svoje odluke u postupku zaštite prava i dostavljanja strankama, istu dostavi Upravi za javne nabavke radi objavljivanja na Portalu javnih nabavki.

Dakle, najveći izvor podataka o javnim nabavkama po starom zakonu jeste upravo Portal javnih nabavki, te kako je reč o podacima koji se već unapred objavljuju, naručiocu u pogledu istih

nemaju nikakvih troškova, dok troškovi ne postoje ni u pogledu ostvarivanja prava na uvid u dokumentaciju postupka.

*Po važećem zakonu* takođe se radi o oglasima koji se obavezno i proaktivno objavljuju, o pravu na uvid u dokumentaciju, objavljivanju izveštaja, ali i o značajnim pravilima koja se tiču položaja uzbunjivača i građanskog nadzornika. Javno dostupni na Portalu javnih nabavki i internet stranici naručioca su sledeći oglasi:

- (1) prethodno obaveštenje;
- (2) poziv za podnošenje ponuda i prijava;
- (3) obaveštenje o sistemu dinamične nabavke;
- (4) poziv za učešće na konkursu za dizajn;
- (5) obaveštenje o priznavanju kvalifikacije;
- (6) obaveštenje o zaključenom okvirnom sporazumu;
- (7) obaveštenje o pokretanju pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda;
- (8) obaveštenje o zaključenom ugovoru;
- (9) obaveštenje o rezultatima konkursa;
- (10) obaveštenje o obustavi postupka javne nabavke.

Sadržina ovih oglasa je precizno određena priložima koji su sastavni deo zakona. Ukoliko je procenjena vrednost javne nabavke iznad 5.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 10.000.000. dinara za radove, oglasi pod tač. 2, 4, 5, 6, 9 i 10 se objavljuju in a Portalu službenih glasila republike Srbije i baza propisa. Na visinu naknade objavljivanja oglasa na Portalu službenih glasila saglasnost daje Vlada. Zatim, prilikom sprovođenja elektronske licitacije, naručilac je dužan da omogući ponuđačima uvid u podatke na osnovu kojih mogu da u svakom trenutku odrede redosled podnetih ponuda i broj ponuđača, ali tako da ne otkrije identitet ponuđača. Isto kao i u slučaju prethodnog zakona, ponuđači imaju pravo da prilikom otvaranja ponuda izvrše uvid u podatke koji se unose u zapisnik o otvaranju ponuda. Na zahtev ponuđača, a nakon donesene odluke o postupku (dodeli ugovora, obustavi, kvalifikaciji), naručilac je dužan da omogući uvid u dokumentaciju i kopiranje iste o trošku ponuđača, u roku od dva dana od dana pisanog zahteva.

Na Portalu javnih nabavki objavljuje se i mišljenje Uprave za javne nabavke o osnovanosti primene pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, a po upućenom zahtevu naručioca za davanjem mišljenja.

Na internet stranici naručioca, republičke komisije, i na Portalu javnih nabavki biće objavljena i odluka kojom se odobrava zaključenje ugovora sa ponuđačem, i pored postojanja sukoba interesa. To će se desiti na zahtev naručioca, u slučaju kada naručilac dokaže da bi zabrana zaključenja ugovora prouzrokovala velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke, odnosno značajno ugrozila interes Republike Srbije, da je preduzeo sve mere radi suzbijanja štetnih posledica, da ostali ponuđači ne ispunjavaju uslove iz postupka, odnosno da je nakon rangiranja njihovih ponuda razlika u ceni veća za 10% ili broj pondera veći za deset u korist izabranog ponuđača.

Postoje i posebna pravila o transparentnosti prilikom sprovođenja elektronske licitacije. Tokom sprovođenja elektronske licitacije, naručilac je dužan da omogući ponuđačima uvid u podatke na osnovu kojih mogu da u svakom trenutku odrede redosled podnetih ponuda i broj ponuđača, ali tako da ne otkrije identitet ponuđača.

Naručioci su u obavezi da Upravi za javne nabavke kvartalno dostavlja veći broj izveštaja o sprovedenim javnim nabavkama, uključujući i nabavke na koje nisu primenjene odredbe Zakona o javnim nabavkama. Na osnovu takvih izveštaja, Uprava za javne nabavke sastavlja zbirni tromesečni izveštaj o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima koji se objavljuje na Portalu javnih nabavki i internet stranici Uprave u roku od mesec dana od isteka roka do kojeg su naručioci u obavezi da Upravi dostave svoje izveštaje. Uprava takođe sastavlja i polugodišnje i godišnje izveštaje o javnim nabavkama. Uprava za javne nabavke je dužna da polugodišnji izveštaj o javnim nabavkama objavi na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici do 30. septembra, a godišnji izveštaj do 31. marta tekuće godine, za prethodnu godinu. Polugodišnji i godišnji izveštaji se pre objavljivanja dostavljaju Vladi. Ova dva izveštaja javnosti mogu biti posebno interesantna, jer pored podataka o javnim nabavkama, sadrže i predlog opštih i pojedinačnih mera za unapređenje sistema javnih nabavki.

Transparentnosti postupaka javnih nabavki *po važećem zakonu* izuzetno doprinosi pravilo o obavezujućem objavljivanju konkursne dokumentacije na internet stranici naručioca i Portalu javnih nabavki. Tako se celokupna zainteresovana javnost – potencijalni ponuđači, civilni sektor, nadležni organi, stručna i akademska lica na najlakši i najpotpuniji način upoznaju sa predmetom, uslovima i kriterijumima javne nabavke za koju su zainteresovani, te se otvara mogućnost za najširu pravovremenu zaštitu prava u slučaju potreba. Reč je o suštinski važnoj izmeni u pogledu transparentnosti i konkurentnosti postupka u odnosu na prethodno važeće propise. Iz navedenog se nedvosmisleno može zaključiti da Portal javnih nabavki predstavlja najznačajniji izvor informacija o javnim nabavkama.

Ostvarenju načela transparentnosti doprinosi i objavljivanje spiska naručilaca, spiska naručilaca koji imaju pravo da koriste izuzetke od primene Zakona o javnim nabavkama po čl. 7. st. 1. tač. 6. i 7. kao i objavljivanje spiska naručilaca koji su dužni da primenjuju Zakon o javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga. Spiskovi se objavljuju u „Službenom glasniku RS“ i na Portalu javnih nabavki. Takođe se objavljuje i spisak naručilaca za čije potrebe definisane javne nabavke vrši Uprava za zajedničke poslove kao telo za centralizovane nabavke.

Od posebne važnosti je i pravilo o objavljivanju spiska negativnih reference, odnosno dobavljača upisanih na ovaj spisak, koji Uprava za javne nabavke objavljuje na Portalu javnih nabavki.

Već je gore u radu navedeno da kada naručilac namerava da izmeni ugovor o javnoj nabavci, dužan je da donese odluku o izmeni ugovora, koja sadrži zakonom definisane podatke. Naručilac je dužan da ovu odluku o roku od tri dana od dana donošenja objavi na Portalu javnih nabavki i da dostavi izveštaj Upravi za javne nabavke i DRI. na ovaj način, postiže se transparentnost i u ovoj oblasti, koja je do sada, po prethodnim propisima, bila u potpunosti netransparentna. Na ovaj način, zainteresovana javnost i nadležni organi, mogu ceniti osnovanost izmena i dopuna zaključenih ugovora.

Transparentnosti postupka doprinose i pravila o građanskom nadzorniku. Građanskog nadzornika imenuje Uprava za javne nabavke iz reda istaknutih stručnjaka u oblasti javnih nabavki ili oblasti koja je u vezi sa predmetom nabavke. Za građanskog nadzornika može biti imenovano i udruženje koje se bavi javnim nabavkama, sprečavanjem korupcije ili sukoba interesa. Građanski nadzornik nadgleda postupak javne nabavke čija je procenjena vrednost veća od 1.000.000.000 dinara. Građanski nadzornik ima stalan uvid u postupak, dokumentaciju i komunikaciju naručioca sa zainteresovanim licima, odnosno ponuđačima. Dužan je da podnese odboru Narodne skupštine nadležnom za finansije, odnosno skupštini autonomne pokrajine ili lokalne samouprave i Upravi za javne nabavke, izveštaj o sprovedenom postupku javne nabavke u roku od 20 dana od dana zaključenja ugovora ili donošenja odluke o obustavi postupka. Kada građanski nadzornik osnovano sumnja u zakonitost postupka javne nabavke, o tome će obavezno obavestiti nadležne organe, kao i javnost. Građanski nadzornik koji dobije prijavu o sumnji na korupciju u vezi sa predmetnim postupkom javne nabavke obaveštava bez odlaganja Upravu, Agenciju za borbu protiv korupcije i nadležno tužilaštvo. Izveštaj građanskog nadzornika se objavljuje na internet stranici Uprave za javne nabavke i naručioca čiji je postupak nadgledan.

Položaj uzbunjivača regulisan je čl. 24. zakona o javnim nabavkama. Lice zaposleno na poslovima javnih nabavki ili bilo koje drugo lice angažovano kod naručioca, kao i svako zainteresovano lice koje ima podatke o postojanju korupcije u javnim nabavkama dužno je da o tome odmah obavesti Upravu za javne nabavke, državni organ nadležan za borbu protiv korupcije i nadležno tužilaštvo. Naručilac je dužan da pruži potpunu zaštitu navedenom licu. Uzbunjivač ne može dobiti otkaz, niti može biti premešten na drugo radno mesto, ukoliko je postupao savesno i u dobroj veri, te prijavio korupciju u javnim nabavkama. Slično je i u slučaju povrede konkurencije koja se prijavljuje organu nadležnom za zaštitu konkurencije, odnosno Komisiji za zaštitu konkurencije.

Uzbunjivač ima posebno pravo da se obrati javnosti kada:

- (1) je podneo prijavu ovlašćenom licu naručioca ili nadležnom organu, ali u primerenom roku nije preduzeta nijedna aktivnost povodom podnete prijave;
- (2) državni organ nadležan za borbu protiv korupcije ili nadležno tužilaštvo nije preduzelo nijednu aktivnost u roku od mesec dana od dana podnošenja njegove prijave;
- (3) je podneo prijavu građanskom nadzorniku, a građanski nadzornik ga ne obavesti o preduzetim merama.

Čak i kada nisu ispunjeni navedeni uslovi, uzbunjivač ima pravo da se obrati javnosti ukoliko je procenjena vrednost javne nabavke iznad 250.000.000 dinara za dobra i usluge, odnosno 500.000.000 dinara za radove, ili je predmet javne nabavke naročito značajan za poslovanje naručioca ili za interese Republike Srbije. Obaveza je naručioca da u okviru svog internog akta uredi pitanje načina prijavljivanja korupcije, kao i zaštitu uzbunjivača.

Načelo transparentnosti primenjuje se i u postupku zaštite prava. Odluka Republičke komisije se odmah nakon dostavljanja strankama u postupku, objavljuje na internet stranici Republičke komisije i na Portalu javnih nabavki. Na ovaj način može se pravovremeno pratiti praksa i

postupanje republičke komisije. Takođe se na internet stranici komisije objavljuje i rešenje kojim je naručiocu izrečena novčana kazna u postupku zaštite prava.

### 3. ANALIZA INSTITUCIONALNOG OKVIRA

1. Institucionalni okvir koji se odnosi na javne nabavke *po prethodno važećem zakonu* podrazumevao je ulogu Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državne revizorske institucije i ministarstva nadležnog za poslove finansija. *Važeći zakon* o javnim nabavkama ovaj spisak proširuje na organ nadležan za borbu protiv korupcije i organizaciju nadležnu za zaštitu konkurencije.

**Ministarstvo finansija** je resorno ministarstvo za oblast javnih nabavki, iz razloga jer je Zakonom o ministarstvima određeno da Ministarstvo finansija obavlja poslove državne uprave za oblast javnih nabavki, što podrazumeva da priprema nacрте zakona, druge propise i opšta akta za Vladu. *Po prethodno važećem zakonu*, nadzor nad primenom zakona vršilo je ministarstvo nadležno za poslove finansija, što je podrazumevalo ovlašćenje da podnosi prekršajne prijave. Ministar nadležan za poslove finansija uređivao je postupak javne nabavke male vrednosti, uređuje kriterijume za obrazovanje komisija za javne nabavke, propisuje formu i sadržinu kreditnog zahteva i sadržinu dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca, kao sastavne delove konkursne dokumentacije, bliže uređuje obavezne elemente konkursne dokumentacije, bliže uređuje dokaze koji se odnose na prednost domaćih ponuđača i robe, uređuje način postupanja sa elektronskim ponudama i način sprovođenja elektronske licitacije, uređuje postupak otvaranja ponuda i propisuje obrazac zapisnika o otvaranju ponuda, uređuje način vođenja evidencije o javnim nabavkama i propisuje sadržinu izveštaja o javnim nabavkama, propisuje postupak izdavanja sertifikata za službenika za javne nabavke. Ministar nadležan za poslove finansija utvrđivao je spisak međunarodnih organizacija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto odredaba Zakona o javnim nabavkama. Ministarstvo finansija ima važna kontrolna ovlašćenja koja se odnose na budžetsku kontrolu i reviziju direktnih i indirektnih korisnika sredstava budžeta. Poslove budžetske kontrole obavlja Odeljenje za budžetske kontrole pri Sektoru za budžetsku inspekciju i reviziju. *Po važećem Zakonu*, ministarstvo nadležno za poslove finansija ima posebna ovlašćenja u pogledu predlaganja Vladi spiska naručilaca, spiska naručilaca za čije potrebe Uprava za zajedničke poslove kao telo za centralizovane nabavke sprovodi definisane javne nabavke (zajedno sa Upravom za javne nabavke) i spiska naručilaca u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga (zajedno sa Upravom za javne nabavke i ministarstvima nadležnim za vodoprivredu, energetiku i saobraćaj). Ministarstvo utvrđuje spisak međunarodnih organizacija i finansijskih institucija čiji se posebni postupci javnih nabavki mogu primenjivati umesto Zakona o javnim nabavkama. Ministarstvo nadležno za poslove finansija bliže propisuje formu i sadržinu kreditnog zahteva i dokumentacije o kreditnoj sposobnosti naručioca kao sastavne delove konkursne dokumentacije.



**Državna revizorska institucija**, kako je gore i navedeno (2. Analiza pravnog okvira) ima vrlo važne nadležnosti u pogledu javnih nabavki. DRI vrši poslove revizije finansijskih izveštaja i revizije poslovanja naručilaca, što podrazumeva kako reviziju pravilnosti, tako i reviziju svrsishodnosti poslovanja.

Predmet revizije može biti:

- 1) primanja i izdaci u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima;
- 2) finansijski izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije subjekata revizije;
- 3) pravilnost poslovanja subjekata revizije u skladu sa zakonom, drugim propisima i datim ovlašćenjima;
- 4) svrsishodnost raspolaganja javnim sredstvima u celosti ili u određenom delu;
- 5) sistem finansijskog upravljanja i kontrole budžetskog sistema i sistema ostalih organa i organizacija koje su subjekt revizije Institucije;
- 6) sistem internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije;
- 7) akta i radnje subjekta revizije koje proizvode ili mogu proizvesti finansijske efekte na primanja i izdatke korisnika javnih sredstava, imovinu države, zaduživanje i davanje garancija kao i na svrsishodnu upotrebu sredstava kojima raspolažu subjekti revizije;
- 8) pravilnost rada organa rukovođenja, upravljanja i drugih odgovornih lica nadležnih za planiranje, izvođenje i nadzor poslovanja korisnika javnih sredstava;
- 9) druge oblasti predviđene posebnim zakonima.

Po dosadašnjem iskustvu primetno je odsustvo kontrole svrsishodnosti poslovanja naručilaca, odnosno da li je ono što se nabavlja uopšte potrebno, i da li je potrebno u navedenim količinama, već je težište na kontroli pravilnosti, odnosno zakonitosti.

Po izvršenoj reviziji DRI sastavlja izveštaj koji se dostavlja revidiranom subjektu, odgovornom licu revidiranog subjekta iz vremena na koje se odnosi revizija, Skupštini, drugim organima za koje Savet DRI odluči da treba da budu obavешteni o nalazima revizije. Ako u toku revizije otkrije radnje koje ukazuju na postojanje prekršajnog, odnosno krivičnog dela, DRI je dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu. Po prethodno važećem zakonu, radi pokretanja prekršajnog postupka, DRI je dobijao obavешtenja o nepravilnostima od Uprave za javne nabavke i Republičke komisije. Po važećem Zakonu, DRI će od Uprave dobiti obavешtenje u slučaju da naručilac u roku ne donese interni akt iz čl. 22. Zakona. kada se odluka o dodeli ugovora u pregovaračkom postupku bez poziva za podnošenje ponuda ne objavljuje u celosti iz razloga poslovne tajne ili tajnih podataka, odluka se radi kontrole u izvornom obliku dostavlja DRI i Upravi za javne nabavke. Naručioci koji imaju primedbe na zaključenim ugovor ili okvirni sporazum koji je zaključila Uprava za zajedničke poslove kao telo za centralizovane nabavke, dužni su da o tome obaveste DRI. Plan nabavke naručilaca, u elektronskom obliku, obavezno se dostavlja DRI i Upravi za javne nabavke u roku od 10 dana od dana donošenja. Naručioci do 31. marta tekuće godine obavezno dostavljaju Izveštaj o

izvršenju plana nabavke za prethodnu godinu. Kada u otvorenom postupku naručilac ugovor dodeli ponuđaču čija je vrednost iznad procenjene vrednosti (u skladu sa uslovima iz Zakona), dužan je da dostavi i obrazloženi izveštaj o tome. Naručioci nakon donošenja odluke o izmeni ugovora, objavi odluku na Portalu javnih nabavki i dostavi izveštaj Upravi za javne nabavke i DRI. Uprava za javne nabavke obaveštava Državnu revizorsku instituciju kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama. DRI je ovlašćeni podnosilac zahteva za zaštitu prava u skladu sa odredbama važećeg Zakona o javnim nabavkama. Na zahtev DRI pokrenuće se prekršajni postupak pred Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Državna revizorska institucija ima predsednika institucije, potpredsednika, Savet, revizorske službe i prateće službe. Savet je najviši organ, ima pet članova – predsednika, potpredsednika i tri člana. Predsednik saveta je istovremeno predsednik institucije. Savet bira Skupština na period od pet godina, većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog nadležnog radnog tela Skupštine. Način izbora, kao i većina potrebna za izbor, ovoj instituciji obezbeđuju potrebne predispozicije za nezavisnost i pun kredibilitet u radu. Član saveta može biti izabran najviše dva puta.

**Uprava za javne nabavke** je centralni organ u oblasti javnih nabavki. *Po prethodno važećem zakonu*, Uprava je imala sledeća ovlašćenja:

- 1) učešće u pripremi propisa u oblasti javnih nabavki;
- 2) pružanje savetodavne pomoći naručiocima i ponuđačima;
- 3) praćenje postupaka javne nabavke;
- 4) podnošenje zahteva za zaštitu prava u slučaju povrede javnog interesa;
- 5) obaveštavanje organa nadležnog za poslove revizije javnih sredstava, budžetske inspekcije i drugih organa nadležnih za pokretanje prekršajnog postupka o nepravilnostima u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama koje utvrdi prilikom obavljanja poslova za koje je nadležna;
- 6) izdavanje sertifikata službenicima za javne nabavke, kao i vođenje registra službenika za javne nabavke kojima su izdati sertifikati;
- 7) objavljivanje i distribuciju odgovarajuće stručne literature;
- 8) pripremanje modela odluka i drugih akata koje naručilac donosi u postupcima javne nabavke;
- 9) prikupljanje informacija o javnim nabavkama u drugim državama;
- 10) prikupljanje statističkih i drugih podataka o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i o efikasnosti sistema javnih nabavki u celini.
- 11) formiranje i održavanje Portala javnih nabavki radi unapređenja opšte informisanosti naručilaca i ponuđača;
- 12) saradnju sa stranim institucijama i stručnjacima iz oblasti javnih nabavki;
- 13) saradnju sa drugim državnim organima i organizacijama, organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, kao i organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;
- 14) druge poslove u skladu sa zakonom.

*Po prethodnom zakonu*, Uprava za javne nabavke je dužna da na osnovu dostavljenih tromesečnih izveštaja naručilaca pripremi pregled izveštaja o zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i da ga objavi na Portalu javnih nabavki. Uprava za javne nabavke može zatražiti od svakog naručioca izveštaj o svakom pojedinačnom ugovoru o javnoj nabavci ili postupku javne nabavke, sa dodatnim informacijama, ako je to neophodno zbog vođenja evidencije podataka u oblasti javnih nabavki, a naručioci su u obavezi da traženo dostave najkasnije u roku od tri dana od dana zahteva. Uprava za javne nabavke sačinjava zbirni godišnji izveštaj o javnim nabavkama sa predlogom mera koji dostavlja Vladi najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu. Uprava za javne nabavke izdaje sertifikate za službenike za javne nabavke, o čemu vodi poseban registar. U slučaju povrede javnog interesa, Uprava može podneti zahtev za zaštitu prava.

Primetan je nedostatak ovlašćenja u pogledu saznanja o činjenicama koje predstavljaju kazneno delo. U pogledu ovoga Uprava je mogla iskoristiti samo ovlašćenje iz tač. 5) radi eventualnog pokretanja prekršaja od strane nadležnih organa. Pored navedenog, iskustveno primećeni nedostatak u radu Uprave je hronični nedostatak tehničkih kapaciteta, kao i neodgovarajući broj zaposlenih.

*Po važećem zakonu* o javnim nabavkama Uprava za javne nabavke je posebna organizacija koja vrši nadzor nad primenom zakona, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama, predlaže mere za unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke. u odnosu na prethodno važeći zakon, vrlo je značajno to što je Uprava određena kao organ koji vrši nadzor nad primenom zakona, čime je postavljena kao centralni organ u oblasti javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke obavlja sledeće poslove:

- 1) vrši nadzor nad primenom zakona;
- 2) donosi podzakonske akte u oblasti javnih nabavki;
- 3) učestvuje u pripremi propisa u oblasti javnih nabavki;
- 4) daje mišljenje o tumačenju i primeni odredbi ovog zakona;
- 5) ispituje ispunjenost uslova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 36. ovog zakona i konkurentnog dijaloga;
- 6) predlaže Vladi spisak naručilaca, prema podacima iz izveštaja i evidencija o javnim nabavkama koje poseduje;
- 7) učestvuje u izradi plana za borbu protiv korupcije;
- 8) imenuje građanskog nadzornika;
- 9) sačinjava modele okvirnih sporazuma;
- 10) daje saglasnost na odluku, odnosno sporazum iz čl. 48. i 50. ovog zakona;
- 11) propisuje standardne obrasce oglasa o javnim nabavkama;
- 12) vodi spisak negativnih referenci;
- 13) propisuje način vođenja evidencije i sačinjavanja izveštaja o javnim nabavkama;
- 14) sačinjava tromesečni, polugodišnji i godišnji izveštaj o javnim nabavkama;

- 15) propisuje način i program stručnog osposobljavanja i način polaganja stručnog ispita za službenika za javne nabavke i vodi registar službenika za javne nabavke;
- 16) upravlja Portalom javnih nabavki;
- 17) preuzima mere radi razvoja i unapređenja sistema javnih nabavki;
- 18) podnosi zahtev za zaštitu prava;
- 19) obaveštava Državnu revizorsku instituciju i budžetsku inspekciju kada utvrdi nepravilnosti u sprovođenju postupaka javnih nabavki i dostavljanju izveštaja o javnim nabavkama;
- 20) pokreće prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda ovog zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti;
- 21) pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci;
- 22) priprema modele odluka i drugih akata koje naručilac donosi u postupku javne nabavke;
- 23) prikuplja statističke i druge podatke o sprovedenim postupcima, zaključenim ugovorima o javnim nabavkama i o efikasnosti sistema javnih nabavki u celini;
- 24) objavljuje i distribuira odgovarajuću stručnu literaturu;
- 25) prikuplja informacije o javnim nabavkama u drugim državama;
- 26) priprema planove i normativne akte i uz saglasnost Vlade preuzima druge aktivnosti u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji, u oblasti javnih nabavki;
- 27) saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima iz oblasti javnih nabavki;
- 28) saraduje sa drugim državnim organima i organizacijama, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave;
- 29) obavlja druge poslove u skladu sa zakonom.

Po pitanju efikasne kontrole i nadzora, izuzetno su važna nova ovlašćenja Uprave za javne nabavke – naročito pravo da pokrene prekršajni postupak kada na bilo koji način sazna da je učinjena povreda zakona koja može biti osnov prekršajne odgovornosti, kao i pravo da pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci. Ovim Uprava stiče efikasne instrumente u pogledu vršenja nadzora. međutim, nije jasno zašto je nadležnost ustanovljena samo u odnosu na prekršaje, ali ne i na krivična dela, tako da bi ovo mogao biti nedostatak. Iako postoji opšta obaveza prijavljivanja krivičnih dela, ovo je npr. izričito predviđeno kao ovlašćenje DRI, a sasvim je logično predvideti navedeno i kao nadležnost Uprave za javne nabavke koja se neposredno i isključivo bavi oblašću javnih nabavki.

Uprava za javne nabavke ima direktora koga iz redova stručnjaka u oblasti javnih nabavki postavlja Vlada, i to nakon sprovedenog konkursa. Kako je reč o postavljanju od strane Vlade, reč je o daleko manjem stepenu nezavisnosti nego što je npr. kod DRI, ali kako je reč o posebnoj organizaciji koja nije u sastavu nekog posebnog ministarstva, obezbeđuje se zaštita od neposrednih uticaja ministarstava, a samim time posredno i političkih uticaja.

**Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki**, uz Upravu za javne nabavke, za oblast javnih nabavki predstavlja najznačajniju instituciju. *Po prethodno važećem zakonu* Republička komisija je kao samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava ponuđača i javnog interesa u postupcima javnih nabavki. Republička komisija ima sledeće nadležnosti:

- 1) odlučuje o zahtevima za zaštitu prava ponuđača i javnog interesa (u daljem tekstu: zahtev za zaštitu prava);
- 2) odlučuje o žalbama izjavljenim protiv zaključaka naručioca;
- 3) odlučuje o predlogu naručioca da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava aktivnosti u postupku javne nabavke;
- 4) odlučuje o troškovima postupka zaštite prava;
- 5) prati sprovođenje odluka koje donosi;
- 6) saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki;
- 7) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

Reč je o kvazi sudskoj ulozi koju obavlja Republička komisija, odnosno o rešavanju sporova u postupcima zaštite prava kao suštinskoj nadležnosti.

*Po prethodno važećem zakonu*, Republičku komisiju čine predsednik i četiri člana, koje bira i razrešava Skupština na predlog Vlade na period od pet godina. Za predsednika, odnosno člana Republičke komisije, isto lice može biti birano najviše dva puta.

*Po važećem zakonu* Republička komisija je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. republička komisija ima sledeće nadležnosti:

- 1) odlučuje o zahtevu za zaštitu prava;
- 2) odlučuje o zaključenju ugovora u slučaju iz člana 30. stav 3. zakona (u slučaju postojanja sukoba interesa);
- 3) odlučuje o žalbi protiv zaključka naručioca i Uprave za javne nabavke;
- 4) odlučuje o predlogu naručioca da podneti zahtev za zaštitu prava ne sprečava donošenje odluke, odnosno zaključenje ugovora ili okvirnog sporazuma;
- 5) odlučuje o predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da se zabrani zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
- 6) odlučuje o troškovima postupka zaštite prava i troškovima pripreme ponude;
- 7) prati i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi;
- 8) izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca;
- 9) poništava ugovor o javnoj nabavci;
- 10) vodi prekršajni postupak u prvom stepenu;
- 11) pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci;
- 12) saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki;
- 13) obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

Primetno je značajno proširenje nadležnosti Republičke komisije, kojima se povećava i učvršćuje kvazi sudska uloga Komisije. Pored nadležnosti koja se odnose na odlučivanje u postupku zaštite prava, posebno su značajna ovlašćenja u pogledu izricanja novčanih kazni naručiocu, vođenja prekršajnog postupka u prvom stepenu i poništavanja ugovora. Prekršajni postupak je po opštim propisima u nadležnosti prekršajnih sudova, dok je poništavanje ugovora nadležnost koja tradicionalno pripada sudovima. Reč je o izuzetno značajnim ovlašćenjima i potpuno novim nadležnostima. Principijelno se postavlja pitanje da li je ovo pitanje trebalo urediti na ovakav način, no očigledno je zakonodavac polazio od

pretpostavke da će koncentracija ovakvih nadležnosti u Republičkoj komisiji značajno doprineti efikasnosti sistema javnih nabavki. Da li će se ovakvo očekivanje ostvariti, i da li će Republička komisija imati kapaciteta za efikasno vršenje ovih ovlašćenja, rano je za ocenu, iz razloga kako je važeći zakon stupio na snagu 01.04.2013. godine.

*Po važećem zakonu* Republička komisija ima predsednika i šest članova, koje bira i razrešava Narodna skupština na predlog odbora nadležnog za finansije, čime se obezbeđuju predispozicije za nezavisan rad ovog tela. Predsednik i članovi Republičke komisije biraju se na period od pet godina. Isto lice može dva puta biti birano za predsednika Republičke komisije. Za člana Republičke komisije isto lice može biti birano najviše dva puta, pod uslovom da nije birano za predsednika Republičke komisije.

U Zakonu o javnim nabavkama pominje se i određena uloga organa nadležnog za borbu protiv korupcije, odnosno **Agencije za borbu protiv korupcije**. Tako se u čl. 21. st. 6. navodi da je Uprava za javne nabavke dužna da u saradnji sa državnim organom nadležnim za borbu protiv korupcije sačini plan za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama i dostavi Vladi na usvajanje. Zatim se dalje navodi da je lice zaposleno na poslovima javnih nabavki ili bilo koje drugo lice angažovano kod naručioca, kao i svako zainteresovano lice koje ima podatke o postojanju korupcije u javnim nabavkama dužno da o tome odmah obavesti Upravu za javne nabavke, državni organ nadležan za borbu protiv korupcije i nadležno tužilaštvo. U slučaju kršenja zabrane zapošljavanja predstavnika naručioca kod ponuđača iz čl. 25. st. 1. Zakona, naručilac je u obavezi da obavesti državni organ nadležan za borbu protiv korupcije i nadležno tužilaštvo. Reč je o ulozi koja nije od suštinske važnosti za sistem i poslove javnih nabavki, mahom se radi o dostavljanju podataka koja su od interesa za delokrug rada Agencije, dok je značajnija uloga koja predstavlja učestvovanje u izradi plana za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama. Agencija je samostalan i nezavistan organ koji odgovara za svoj rad Narodnoj skupštini. Organi Agencije su Odbor i direktor. Odbor Agencije bira i razrešava direktora. Odbor agencije ima devet članova koje na period od četiri godine bira Narodna skupština. Isto lice može da bude izabrano za člana odbora najviše dva puta.

Takođe se uređuje i uloga organa nadležnog za zaštitu konkurencije u oblasti javnih nabavki, odnosno **Komisije za zaštitu konkurencije**. Tako se navodi da će u slučaju postojanja osnovane sumnje u istinitost izjave o nezavisnoj ponudi ( koja se obavezno dostavlja kao deo ponude), naručilac odmah obavestiti organizaciju nadležnu za zaštitu konkurencije. Svako zainteresovano lice, odnosno lice zaposleno ili na drugi način radno angažovano kod zainteresovanog lica dužno je da obavesti organizaciju nadležnu za zaštitu konkurencije, ukoliko ima bilo koji podatak o povredi konkurencije u postupku javne nabavke. Komisiji za zaštitu konkurencije se dostavlja obaveštenje u vezi sa situacijom iz čl. 80. st. 12. Zakona, odnosno kada dobavljač kao podizvođača angažuje lice koje nije navedeno u ponudi. Reč je o ulozi koja takođe nije od suštinske važnosti za oblast javnih nabavki, već o dostavljanju obaveštenja od značaja za delokrug rada Komisije. Međutim, u čl. 167. Zakona predviđa se jedno izuzetno važno ovlašćenje Komisije za zaštitu konkurencije. Organizacija nadležna za zaštitu konkurencije, može ponuđaču, odnosno zainteresovanom licu izreći meru zabrane

učešća u postupku javne nabavke ako utvrdi da je ponuđač, odnosno zainteresovano lice povredilo konkurenciju u postupku javne nabavke u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije. Mera može trajati do dve godine. Protiv ove odluke može se pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Reč je o izuzetno značajnom ovlašćenju u borbi protiv kartelskih udruživanja, čijom primenom se lica koja su povredila konkurenciju u potpunosti isključuju iz poslova javnih nabavki za period do dve godine. Korišćenje ovog ovlašćenja na snažan način može uticati na poštovanje pravila o konkurenciji. Komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini, čime se obezbeđuje potencijal za nezavisan rad. organi komisije su Savet i predsednik komisije. Savet čine predsednik komisije i četiri člana koje bira i razrešava Narodna skupština na predlog nadležnog odbora za poslove trgovine. Predsednik Komisije i članovi Saveta se biraju na mandat od pet godina, sa mogućnošću ponovnog izbora.

2. Poslove zaštite prava obavlja **Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki** na način kako je gore objašnjeno u radu. Međutim, pored Republičke komisije, ovlašćenja značajna za ostvarenje zaštite prava imaju i sudovi. U čl. 159. Zakona propisano je da se protiv odluke Republičke komisije ne može izjaviti žalba, te da se protiv odluke Republičke komisije može pokrenuti upravni spor u roku od 30 dana od dana prijema odluke. Upravni spor se može pokrenuti i ukoliko u rokovima predviđenim zakonom Republička komisija nije donela i dostavila svoju odluku. Pred Upravnim sudom u upravnom sporu odlučivaće se o zakonitosti akata Republičke komisije. Dosadašnja praksa Upravnog suda je omogućavala samo podnosiocima zahteva za zaštitu prava koji nisu zadovoljni odlukom komisije da tužbom pokrenu upravni spor, ali ne i naručiocima, budući da su naručioce tretirali pre svega kao prvostepeni organ. Budući da naručilac istovremeno ima i položaj strane u sporu, čiji interesi mogu biti oštećeni nezakonitom odlukom, ovakav stav zaslužuje kritiku.

Kao što je rečeno, *po važećem Zakonu* Republička komisija za zaštitu prava kao prvostepeni organ vodi prekršajni postupak za prekršaje propisane Zakonom o javnim nabavkama. Prekršajni postupak pokreće se na zahtev Uprave za javne nabavke, DRI, drugog ovlašćenog organa ili po službenoj dužnosti, odmah po saznanju za prekršaj. U pogledu ove nadležnosti, postoji drugostepena nadležnost Višeg prekršajnog suda. Protiv prvostepenog rešenja Republičke komisije u prekršajnom postupku, može se izjaviti žalba Višem prekršajnom sudu.

Od sudskih nadležnosti važno je napomenuti i nadležnost Ustavnog suda. Naime, naručioци su obavezni da u definisanom roku donesu interni akt iz čl. 22. Zakona o javnim nabavkama kojim će bliže urediti postupak javne nabavke, a naročito način planiranja nabavki (kriterijume, pravila i način određivanja predmeta javne nabavke i procenjene vrednosti, način ispitivanja i istraživanja tržišta), odgovornost za planiranje, ciljeve postupka javne nabavke, način izvršavanja obaveza iz postupka, način obezbeđivanja konkurencije, sprovođenje i kontrolu javnih nabavki, način praćenja izvršenja ugovora o javnoj nabavci. Kada Uprava za javne nabavke uoči nesaglasnost internog akta sa Zakonom, obavestioće naručioца i dati predlog o načinu usklađivanja i odrediti rok. Ukoliko naručilac ne postupi na

način i u datim rokovima, Uprava za javne nabavke će obavestiti organ koji vrši nadzor nad poslovanjem naručioca i pokrenuti postupak pred ustavnim sudom.

Za sporove po pitanju primene ugovora zaključenih u javnim nabavkama, naknade štete, raskida, tužbe za utvrđenje ništavosti i slično, nadležni su sudovi opšte i posebne nadležnosti, u skladu sa zakonom. Razgraničenje nadležnosti se vrši u okviru opštih normi o nadležnosti koje propisuje Zakon o uređenju sudova („Sl. glasnik RS“ br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 101/2011).

#### **4. PREGLED RIZIKA ZA POJAVU KORUPCIJE U JAVNIM NABAVKAMA**

Novi zakon o javnim nabavkama unosi novine u oblasti javnih nabavki, kako u pogledu postupka javnih nabavki i položaja ponuđača, tako i u pogledu nadležnosti organa od kojih su neke i kvazi sudske, kao i u pogledu posledica kršenja zabrane sukoba interesa. Kako stoji u Obrazloženju tada Predloga zakona o javnim nabavkama, važeći Zakon o javnim nabavkama nije bio usklađen sa direktivama Evropske unije donetim pre usvajanja tog zakona, tačnije Direktivom 2004/18/EZ o usklađivanju postupaka za dodelu javnih ugovora o radovima, dobrima i uslugama, Direktivom 2004/17/EZ kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji deluju u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga, kao ni Direktivom 2007/66/EZ kojom se unapređuje postupak revizije u vezi sa dodelom ugovora o javnim nabavkama. Prema mišljenju predlagača, propuštena je prilika da se značajnije unapredi sistem javnih nabavki i da se uskladi sa pravnim tekovinama Evropske unije. Postojeći Zakon ocenjen je neadekvatnim, čija primena ne samo da nije unapredila sistem javnih nabavki, već je u nekim elementima kao što je konkurentnost, predstavljala korak nazad<sup>5</sup>.

U Obrazloženju Predlog zakona navedeno je da je nedostatak postojećeg zakona i mogućnost zaključenja ugovora o javnim nabavkama i u slučaju postojanja sukoba interesa, kao i upotrebe pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva bez efikasnog mehanizma za sprečavanje zloupotrebe ovog postupka. Posebno je ukazano na postupak javne nabavke male vrednosti i neadekvatno uređenje istog podzakonskim aktom koji je rezultirao time da je ovaj postupak netransparentan, nekonkurentan i neefikasan, i nadasve koruptivan. Takođe, u Obrazloženju je istaknuta neusaglašena praksa u primeni Zakona, kao i neadekvatan nadzor nad primenom zakona a koje se ogleda u nedovoljnim ovlašćenjima, nadležnostima i kapacitetima relevantnih organa, tačnije Uprave za javne nabavke, Republičke komisije za zaštitu prava i Državne revizorske institucije. Predviđen kratak rok zastarelosti prekršaja od godinu dana, kao i blage kazne za odgovorna lica, dodatni su razlog loših efekata Zakona iz 2008. godine.

---

<sup>5</sup> Iz Obrazloženja Predloga zakona o javnim nabavkama.



## ***Javne nabavke u Zakonu o javnim nabavkama***

**Zakon o javnim nabavkama**<sup>6</sup> uređuje planiranje javnih nabavki, uslove, način i postupak javne nabavke, reguliše centralizaciju javnih nabavki, uređuje javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, saobraćaja i poštanskih usluga i u oblasti odbrane i bezbednosti, određuje način evidentiranja podataka o javnim nabavkama, određuje poslove, način rada i oblik organizovanja Uprave za javne nabavke i Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; određuje način zaštite prava u postupcima javnih nabavki i u drugim slučajevima u skladu sa zakonom.

Zakon predviđa nekoliko postupaka javnih nabavki: otvoreni postupak, restriktivni postupak, kvalifikacioni postupak, pregovarački postupak sa objavljivanjem poziva za podnošenje ponuda, pregovarački postupak bez objavljivanja poziva za podnošenje ponuda, konkurentni dijalog, konkurs za dizajn, postupak javne nabavke male vrednosti (čl. 31). Javne nabavke male vrednosti su nabavke istovrsnih dobara, usluga ili radova čija je ukupna vrednost na godišnjem nivou manja od 3.000.000 dinara (čl. 39).

Zakon uslovljava pokretanja postupka javne nabavke ukoliko je ista predviđena u planu naručioca i ukoliko su u budžetu predviđena sredstva za konkretnu javnu nabavku (čl. 52). Izuzetak od ovog pravila postoji u slučaju da nije usvojen budžet (Republike Srbije, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave ili finansijski plan naručioca), ali samo do iznosa sredstava planiranih u skladu sa propisom o privremenom finansiranju. Ovaj plan naručilac je dužan da donese do 31. januara za tekuću godinu sa detaljnim opisom javne nabavke, a koji sadrži, između ostalog, predmet i iznos planiranih sredstava, procenjenu vrednost, vrstu postupka, okvirne datume pokretanja, zaključenja, kao i izvršenja ugovora o javnoj nabavci (čl. 51). Naručilac je dužan da za postupke javnih nabavki obrazuje komisiju od kojih je jedan službenik za javne nabavke, a sva lica su obavezna da potpišu izjavu kao potvrdu da u predmetnoj nabavci nisu u sukobu interesa (čl. 54).

Postupak javne nabavke mora prethodno biti objavljen kao oglas i mora sadržati podatke o javnoj nabavci, a koji se objavljuje na Portalu javnih nabavki, kao i na internet stranici naručioca (čl. 55 – 57).

Svaki organ, kao naručilac u postupku javnih nabavki dužan je da aktom o sistematizaciji radnih mesta odredi radno mesto u okviru kojeg će se obavljati poslovi javnih nabavki, kao službenika za javne nabavke. Lice mora da bude obučeno za obavljanje poslova javnih nabavki prema načinu i programu osposobljavanja, i mora da ima položeni stručni ispit, o čemu odlučuje Uprava za javne nabavke (čl. 134).

Posebne odredbe odnose se na javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti (čl. 127 – 131). Organi koji su naručioci dobara i usluga koji su definisani predmet javne nabavke u oblasti odbrane i bezbednosti ne podležu obavezi podnošenje izveštaja Upravi za javne nabavke. Zakon propisuje obavezu naručiocima da dostave godišnji izveštaj Vladi i nadležnom odboru Narodne skupštine koji sadrži podatke o predmetu nabavke, načinu na koji je postupak sproveden,

---

<sup>6</sup> "Sl.glasnik RS", br. 124/2012.

podnetim ponudama, kriterijumima za izbor najpovoljnije ponude, zaključenom ugovoru i dobavljaču.

### ***Javne nabavke i pravo na pristup informacijama od javnog značaja***

Prema **Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**,<sup>7</sup> pravo na slobodan pristup informacijama ostvaruje se na dva načina. Pored uobičajenog načina ostvarivanja prava, odnosno podnošenja zahteva za pristup informacijama organima javnih vlasti, Zakon propisuje i obavezu objavljivanja Informatora o radu državnih organa (čl. 39). Državni organ dužan je da objavi Informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji sadrži pored ostalih informacija i podatke o budžetu i sredstvima rada. Ova zakonska obaveza obuhvata one podatke za koje se pretpostavlja da su od javnog interesa. Na ovaj način ostvaruje se pravo na pristup informacijama bez neophodnog angažovanja lica da pojedinačno zahteva informacije za koje javnost ima interes da zna.

Prema Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora o radu državnog organa<sup>8</sup> Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, državni organ je u obavezi da informator objavi na svojoj internet prezentaciji (t. 11), kao i da ga ažurira mesečno, umesto jednom godišnje kako je to propisano Zakonom. Uputstvom je detaljno propisana sadržina informatora o radu, a koji mora da sadrži poseban deo koji se odnosi na podatke o javnim nabavkama. Prema tački 33 Uputstva, državni organ je dužan da u informator unese plan javnih nabavki državnog organa za prvu prethodnu i tekuću godinu, kao i podatke o sprovedenim javnim nabavkama u prvoj prethodnoj godini i u proteklim tromesečjima tekuće godine.

U slučaju nabavki koje su izuzete iz primene zakona kojim se uređuju javne nabavke po nekom osnovu (npr. hitnost, poverljivost), dakle izuzetaka od primena opštih pravila za javne nabavke, prema Zakonu, organ je dužan da u informator unese podatke o ukupnoj vrednosti takvih nabavki po svakom osnovu isključenja u protekloj i tekućoj godini. Takođe, organ je dužan da u informatoru označi link ka mestu na veb-prezentaciji državnog organa na kojem se objavljuju informacije o tekućim javnim nabavkama.

Zakon propisuje prekršaj za odgovorno lice u državnom organu u slučaju da državni organ propusti da izradi informator sa propisanim podacima o svom radu, a za koji je propisana novčana kazna u iznosu od 5.000 do 50.000 dinara. Nadzor nad primenom Zakona, uključujući i obaveze objavljivanja informatora o radu vrši ministarstvo nadležno za poslove uprave, sada Ministarstvo pravde i državne uprave.

Treba istaći da se obaveza objavljivanja informatora ne odnosi na sve organa javne vlasti koji su prema Zakonu dužni da postupaju po zahtevima za pristup. Obaveza se odnosi na uži krug organa, državne organe koji su u smislu Zakona državni organi, organe teritorijalne autonomije, organe lokalne samouprave, kao i organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja (čl. 3 st. 1 t. 1). Od ove obaveze izuzeta su pravna lica koje osnivaju ovi državni organi ili ih u celini ili u pretežnom delu finansiraju.

<sup>7</sup> "Sl. glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.

<sup>8</sup> "Sl. glasnik RS" br. 68/2010.

## ***Sukob interesa u Zakonu o javnim nabavkama***

Zabrana sukoba interesa sadržana je i **Zakonu o javnim nabavkama**<sup>9</sup> usvojenom krajem 2012. godine. Ovaj zakon primenjuje se od 1. aprila 2013.

Pre svega, članom 29 Zakona propisana je zabrana sukoba interesa, a koji postoji u slučajevima da odnos naručioca i ponuđača može uticati na nepristrasnost naručioca pri donošenju odluke u postupku javne nabavke i to: ako predstavnik naručioca ili sa njim povezano lice učestvuje u upravljanju ponuđača, ili poseduje više od 1% udela, odnosno akcija ponuđača, ili je zaposleno ili radno angažovano kod ponuđača ili sa njime poslovno povezano.

Zakon zabranjuje zaključenje ugovora u javnoj nabavki sa ponuđačem u slučaju postojanja sukoba interesa. Izuzetno, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki odobriće zaključenje ovakvog ugovora na zahtev naručioca ako naručilac dokaže da bi zabrana zaključenja ugovora prouzrokovala velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke, odnosno značajno ugrozila interes Republike Srbije, da je preduzeo sve mere radi suzbijanja štetnih posledica, da ostali ponuđači ne ispunjavaju uslove iz postupka, odnosno da je nakon rangiranja njihovih ponuda razlika u ceni veća za 10% ili broj pondera veći za deset u korist izabranog ponuđača (čl. 30).

Zanimljivo je da odredba sadrži imperativ u reči „će odobriti“ Republičkoj komisiji za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki da odobri zaključenje ovakvog ugovora, a ne otvara mogućnost diskrecione ocene Komisiji da utvrdi da li bi u konkretnom slučaju zabrana zaključenja ugovora prouzrokovala velike teškoće u radu ili poslovanju naručioca koje su nesrazmerne vrednosti javne nabavke. U slučaju zaključenja ugovora, odluka Komisije objavljuje se na internet stranicama svih učesnika u postupku donošenja odluke odobrenja ugovora – na sajtu naručioca, Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, kao i na Portalu javnih nabavki (čl. 30 st. 3).

## ***Javne nabavke i krivično pravo***

Zloupotreba u vezi sa javnim nabavkama nedavno je predviđena kao posebno krivično delo **Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika**<sup>10</sup> krajem 2012. godine propisano je novo krivično delo u grupi krivičnih dela protiv privrede. Ova odredba stupila je na snagu 1. januara 2013. godine. Time je znatno pooštrena politika borbe protiv korupcije i zloupotrebe u postupku javnih nabavki.

Novi član Krivičnog zakonika 234a propisuje krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnom nabavkom i glasi:

- (1) Odgovorno lice u preduzeću ili drugom subjektu privrednog poslovanja koje ima svojstvo pravnog lica ili preduzetnik, koji u vezi sa javnom nabavkom podnese ponudu zasnovanu

---

<sup>9</sup> "Sl. glasnik RS", br. 124/2012.:

<sup>10</sup> "Sl. glasnik RS" br. 121/2012.

na lažnim podacima, ili se na nedozvoljen način dogovara sa ostalim ponuđačima, ili preduzme druge protivpravne radnje u nameri da time utiče na donošenje odluka naručioca javne nabavke, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.

- (2) Kaznom iz stava 1. ovog člana kazniće se odgovorno ili službeno lice u naručiocu javne nabavke koje iskorišćavanjem svog položaja ili ovlašćenja, prekoračenjem granice svog ovlašćenja, ili nevršenjem svoje dužnosti krši zakon ili druge propise o javnim nabavkama i time prouzrokuje štetu javnim sredstvima.
- (3) Ukoliko je delo iz st. 1. i 2. ovog člana učinjeno u vezi sa javnom nabavkom čija vrednost prelazi iznos od sto pedeset miliona dinara, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do deset godina.
- (4) Učinilac iz stava 1. ovog člana koji dobrovoljno otkrije da se ponuda zasniva na lažnim podacima ili na nedozvoljenom dogovoru sa ostalim ponuđačima, ili da je preduzeo druge protivpravne radnje u nameri da utiče na donošenje odluka naručioca pre nego što on donese odluku o izboru ponude, može se osloboditi od kazne.

### ***Javne nabavke i prekršajno prava***

Članom 169 Zakona predviđeni su prekršaji za koje su propisane novčane kazne za naručioca u iznosu od 100.000 do 1.000.000 dinara, odnosno za odgovorno lice naručioca u iznosu od 30.000 do 80.000 dinara. Teži oblik prekršaja predviđen je u posebni slučajevima kršenja Zakona, a zaprećeni su novčanim kaznama od 200.000 do 1.500.000 dinara za naručioca, odnosno od 80.000 do 150.000 dinara za odgovorno lice.

Teže oblike prekršaja predstavlja, između ostalog, da naručilac zaključi ugovor o javnoj nabavci u slučaju postojanja sukoba interesa, ili da izmeni ugovor o javnoj nabavci, a da razlog izmene nije objektivna okolnost ili razlog za izmenu nije predvideo u konkursnoj dokumentaciji ili nije objavio odluku ili nije dostavio izveštaj nadležnim organima. Takođe, teži prekršaj postoji i u slučaju nepostupanja po odluci Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Prekršaji su propisani i za ponuđače.

U pogledu prekršajnog gonjenja Zakon o javnim nabavkama predviđen je duži rok zasterelosti prekršajnog gonjenja od opšteg roka zasterelosti. Tako, članom 171, propisano je da je rok zasterelosti za gonjenje za prekršaj tri godine, umesto dve kako je propisano Zakonom o prekršajima. Ujedno, treba istaći da je ovaj rok kraći od roka zasterelosti prekršajnog gonjenja za prekršaja predviđene Zakonom o finansiranju političkih subjekata, a koji iznosi pet godina.

### ***Nadležnost Uprave za javne nabavke***

Uprava za javne nabavke je posebna organizacija, i vrši nadzor nad primenom Zakona o javnim nabavkama, donosi podzakonske akte i obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki. Uprava prati sprovođenje postupaka javnih nabavki, kontroliše primenu pojedinih postupaka, upravlja Portalom javnih nabavki, priprema izveštaje o javnim nabavkama. Takođe, predlaže mere za

unapređenje sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć licima uključenim u postupak javnih nabavki (čl. 135).

Uprava za javne nabavke nadležna je i da uredi sadržinu izveštaja o javnim nabavkama organa kao i način vođenja evidencije o javnim nabavkama. Prema članu 132, svi naručioci su dužni da Upravi za javne nabavke dostave tromesečne izveštaja o sprovedenim postupcima javne nabavke; postupcima nabavke koje su bile izuzete od primene Zakona o javnim nabavkama kao i drugim podacima. Uprava s druge strane je dužna da na osnovu dostavljenih izveštaja pripremi zbirni izveštaj o sprovedenim postupcima i zaključenim ugovorima i da ga objavi na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici u roku od mesec dana od isteka roka kada su organi bili dužni da svoje pojedinačne izveštaje dostave Upravi.

Uprava takođe priprema polugodišnji i godišnji izveštaj o javnim nabavkama, koji takođe objavljuje na Portalu javnih nabavki i na svojoj internet stranici. Pre objavljivanja, Uprava dostavlja izveštaj Vladi (čl. 133).

Prema članu 21, Uprava za javne nabavke je dužna da u saradnji sa državnim organom nadležnim za borbu protiv korupcije sačini plan za borbu protiv korupcije u javnim nabavkama i dostavi Vladi na usvajanje. Iako se čini kao pozitivnim obaveza saradnje institucija koje su nadležne u borbi protiv korupcije, ova odredba se odnosi na saradnju sa jednim organom, a to je Agencija za borbu protiv korupcije, koja je samostalan i nezavisan organ. Kao nezavisan organa Agencija je pod kontrolom jedino Narodne skupštine Republike Srbije. Ovom odredbom se čini da se nameće obaveza Agenciji da saraduje sa posebnim državnim organom, a da plan u čijem stvaranju ona učestvuje bude ocenjen od strane Vlade.

### ***Nadležnost Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki***

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki je samostalan i nezavisan organ Republike Srbije, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (čl. 138) Zakonom o javnim nabavkama Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki dobila je i nove nadležnosti u odnosu na nadležnosti iz Zakona o javnim nabavkama iz 2008. godine.

Republička komisije ima sledeće nadležnosti (čl. 139): odlučuje o zahtevu za zaštitu prava; odlučuje o zaključenju ugovora u slučaju sukoba interesa; odlučuje o žalbi protiv zaključka naručioca i Uprave za javne nabavke; odlučuje o predlogu naručioca da podneti zahtev za zaštitu prava ne sprečava donošenje odluke, odnosno zaključenje ugovora ili okvirnog sporazuma; odlučuje o predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da se zabrani zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci; odlučuje o troškovima postupka zaštite prava i troškovima pripreme ponude; prati i kontroliše sprovođenje odluka koje donosi; izriče novčane kazne naručiocu i odgovornom licu naručioca; poništava ugovor o javnoj nabavci; vodi prekršajni postupak u prvom stepenu; pokreće postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o javnoj nabavci; saraduje sa stranim institucijama i stručnjacima u oblasti javnih nabavki. Republička komisije obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

Najznačajniju promenu u vezi sa nadležnostima Republičke komisije predstavlja njena nadležnost u vezi sa prekršajnim postupkom i mogućnost donošenja odluke o prekršajnoj odgovornosti u prvom stepenu. Ova novela je odstupanja od pravila da sudske postupke, kakav je, po izvršenoj reformi pravosuđa, i prekršajni postupak vode isključivo sudovi. Oduzimanje nadležnosti prekršajnim sudovima može biti sporna i sa stanovišta Ustava, o čemu bi, u slučaju pokretanja postupka za ocenu ustavnosti ove odredbe, konačnu odluku doneo Ustavni sud Srbije.

Prema članu 165, prekršajni postupak pred Republičkom komisijom pokreće se na zahtev Uprave za javne nabavke, Državne revizorske institucije, drugog ovlašćenog organa ili po službenoj dužnosti, odmah po saznanju za prekršaj, a protiv prvostepenog rešenja o prekršaju može se izjaviti žalba Višem prekršajnom sudu.

Odluku koju Republička komisija može da donese je samo rešenje. Međutim, Zakon propisuje da o žalbi na rešenje odlučuje Viši prekršajni sud po pravilima prekršajnog postupka. Dakle, Zakon isključuje nadležnost prekršajnih sudova kao sudova prvog stepena u ovim postupcima.

S tim u vezi promenjen je sastav Republičke komisije. Pored odredba da Republička komisija sada ima sedam članova, odnosno predsednika i šest članova u odnosu na ranijih pet (predsednik i četiri člana), promenjeni su uslovi za članove. Naime, upravo iz razloga što komisija odlučuje u prekršajnom postupku i na taj način vrši kvazi sudsku funkciju, pojedini članovi moraju da ispunjavaju uslove potrebne za izbor za sudiju osnovnog suda. Tako, pored lica koje ima stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne, ekonomske ili tehničko - tehnološke nauke, najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima javnih nabavki, stečen sertifikat za službenika za javne nabavke i koje ispunjava druge uslove propisane za rad u državnim organima, najmanje četiri člana Republičke komisije bira se među licima koja su pravnici i koji ispunjavaju uslove za izbor za sudiju osnovnog suda (čl. 141).

### ***Nadležnost Državne revizorske institucije u oblasti kontrole javnih nabavki***

Prema Zakonu o javnim nabavkama Državna revizorska institucija može podneti zahtev za pokretanje prekršajnog postupka pred Republičkom komisijom za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (čl. 165). Pored ovih nadležnosti, u pogledu kontrole javnih nabavki, nadležnost Državne revizorske institucije uređena je Zakonom o Državnoj revizorskoj instituciji.

Nadležnost DRI odnosi se na širok krug subjekata - korisnici budžetskih sredstava Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti u skladu sa propisima kojima se uređuje budžetski sistem i sistem javnih prihoda i rashoda; organizacije obaveznog socijalnog osiguranja; budžetski fondovi osnovani posebnim zakonom ili podzakonskim aktom; Narodna banka Srbije u delu koji se odnosi na korišćenje javnih sredstava i na poslovanje sa državnim budžetom; javna preduzeća, privredna društva i druga pravna lica koje je osnovao direktni odnosno indirektni korisnik javnih sredstava; pravna lica kod kojih direktni odnosno indirektni korisnici imaju učešće u kapitalu odnosno u upravljanju; pravna lica koja su osnovala pravna lica u kojim država ima učešće u kapitalu odnosno u upravljanju; pravna i fizička lica koja primaju od Republike, teritorijalnih autonomija i lokalnih vlasti dotacije i druga bespovratna davanja ili

garancije; subjekti koji se bave prihvatanjem, čuvanjem, izdavanjem i korišćenjem javnih rezervi; političke stranke, u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje političkih stranaka; korisnici sredstava EU, donacija i pomoći međunarodnih organizacija, stranih vlada i nevladinih organizacija; ugovorna strana u vezi sa izvršenjem međunarodnih ugovora, sporazuma, konvencija i ostalih međunarodnih akata, kada je to određeno međunarodnim aktom ili kada to odredi ovlašćeni organ; i drugi subjekti koji koriste sredstva i imovinu pod kontrolom i na raspolaganju Republike, teritorijalnih autonomija, lokalnih vlasti ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja (čl. 10).

Prema članu 9 Zakona, Državna revizorska institucija vrši reviziju, između ostalog, primanja i izdataka u skladu sa propisima o budžetskom sistemu i propisima o javnim prihodima i rashodima; finansijskih izveštaji, finansijske transakcije, obračuni, analize i druge evidencije i informacije subjekata revizije, svrsishodnosti raspolaganja javnim sredstvima, sistema internih kontrola, interne revizije, računovodstvenih i finansijskih postupaka kod subjekta revizije. Značajno je istaći da DRI nije do sada vršila reviziju svrsishodnosti raspolaganja javnim sredstvima, a što je sa stanovišta javnih nabavki od velikog značaja.

Postupak revizije obuhvata ispitivanje sistema i određenih podsistema poslovanja i sistema internih kontrola i računovodstva, ispitivanje računovodstvenih isprava i drugih dokumenata o poslovanju i finansijskih izveštaja revidiranog subjekta, uvid u prostorije, objekte i sredstva za rad, koje revidirani subjekt koristi za svoje poslovanje i druga reviziona ispitivanja i aktivnosti potrebne radi ostvarivanja ciljeva revizije i ocene svrsishodnosti poslovanja (čl. 38).

Kada u postupku revizije otkrije podatke koje ukazuju na postojanje elemenata prekršaja odnosno krivičnog dela, DRI je dužna da bez odlaganja podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka, odnosno podnese krivičnu prijavu nadležnom organu, kao i da obavesti javnog pravobranioca o slučajevima kada je radnjom subjekta revizije, odnosno pravnog lica koje posluje sa subjektom revizije, naneta šteta javnoj imovini. S druge strane, ovi organi su dužni da o svojim odlukama obaveste Instituciju (čl. 41). Ovo rešenje uspostavljanja saradnje organe se za razliku od rešenja u nekim drugim propisima čini adekvatnim jer propisuje i obavezu povratnog obaveštavanja organa kojima je DRI podneo zahtev za pokretanje prekršajnog postupka ili krivičnu prijavu.

### ***Nadležnost drugih organa u oblasti kontrole javnih nabavki***

U vezi sa nadležnošću drugih organa, odnosno tela, treba spomenuti i nadležnosti Uprave za zajedničke poslove republičkih organa u vezi sa javnim nabavkama republičkih organa, kao i nadležnosti tela koje se na pokrajinskom nivou ili na nivou lokalne samouprave osniva kao telo za centralizovane javne nabavke (čl. 48). Više lokalnih samouprava može osnovati zajedničko telo za centralizovane javne nabavke. Uprava za zajedničke poslove, kao i drugo telo, telo za centralizovane javne nabavke, je naručilac koji zaključuje okvirne sporazume ili dodeljuje ugovore za dobra, usluge ili radove namenjene naručiocima ili direktno pribavlja dobra, odnosno usluge za potrebe naručilaca.

Prema članu 49 Zakona, Uprava za zajedničke poslove je telo za centralizovane javne nabavke za potrebe državnih organa i organizacija, uključujući i pravosudne organe. Uprava sprovodi isključivo otvoreni i restriktivni postupak javne nabavke.

Zakon sadrži odredbu i kojim teži da stimuliše razvoj malih i srednjih preduzeća. Prema članu 48. St. 2, telo za centralizovane nabavke je dužno da postupak javne nabavke oblikuje na način da omogući učešće malih i srednjih preduzeća. Međutim, nije jasno uređeno kako će se ovo ostvarivati i čini se da je pre reč o odredbi koja svoje mesto ima u načelima javnih nabavki, nego u ovim odredbama.

Takođe, u oblasti javnih nabavki, odnosno utvrđivanja odgovornosti za krivična dela, nadležnost imaju u tužilaštva i sudovi. Poseban je slučaj organa nadležnih za utvrđivanje odgovornosti za prekršaj. U ovom postupcima Zakonom o javnim nabavkama isključena je nadležnost prekršajnih sudova. Samo je Viši prekršajni sud nadležan, po žalbi na rešenje Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

## ***Zaključak***

Novi Zakon o javnim nabavkama predstavlja pokušaj unapređenja sistema javnih nabavki i smanjenja mogućnosti uticaja na ishode postupka javnih nabavki i korupcije s tim u vezi. Bilo bi potrebno izvršiti evaluaciju efekata zakona, a kao jedan od pokazatelja mogao bi se uzeti i broj ponuđača za određene javne nabavke što bi indirektno ukazivalo na percepciju pravnih lica da se postupak vodi u skladu sa propisima i da je suštinski otvorena mogućnost da najbolji bude izabran.

Sporna je odredba o kvazi sudskoj nadležnosti Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, a posebno s obzirom na to da postoje prekršajni sudovi, kao sudovi posebne nadležnosti. Ovakvo rešenje imalo bi više smisle u nekom prethodnom periodu kada organi za prekršaje nisu potpadali pod definiciju sudskih organa i kada su i oni donosili rešenja umesto presuda. Ostaje otvoreno pitanje da li je propisom o izboru članova Republičke komisije i kvalifikacija većine članova uklonjen ovaj nedostatak. Pitanje je kako postupiti u momentu kada, nezavisno od ciklusa izbora članova, Republička komisija nema propisan zakonski minimum članova koji ispunjavaju uslove za izbor za sudiju osnovnog suda.

Takođe je između ostalog i sporna indirektna obaveza Agencije za borbu protiv korupcije uspostavljena Zakonom o javnim nabavkama, a koja se odnosi na saradnju sa Upravom za javne nabavke i pripreme plana koji će usvojiti Vlada. Prema članu 3 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, Agencija je odgovorna Narodnoj skupštini.

Kao pozitivan korak napred u borbi protiv korupcije je veoma značajno i usvajanje Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika kojim je kao posebno krivično delo propisano krivično delo zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama. Propisane su visoke kazne za učinoca. Ono što, međutim, nedostaje u ovim odredbama, je primena mere bezbednosti protiv odgovornih lica u organima javnih vlasti, kao što bi bila zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti. U svakom slučaju, ostaje da se vide efekti novela u krivičnom pravu, kako u smislu



krivičnog gonjenja i osude učinilaca, tako i u smislu prevencije zloupotrebe u vezi sa javnim nabavkama.