



# BALKAN TENDER WATCH

## **ANALIZA RADA REPUBLIČKE KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI**

**Septembar 2018**



*„Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije.  
Njen sadržaj je isključiva odgovornost koalicije Balkan Tender Watch (BTW) i nužno ne odražava  
stavove Evropske unije“*

## Sadržaj

UVOD .....	3
JAVNOST U RADU, DOSTUPNOST I PREDVIDIVOST PRAKSE REPUBLIČKE KOMISIJE .....	5
NEOBJAVLJIVANJE IZVEŠTAJA O RADU .....	5
NEUSVAJANJE NAČELNIH PRAVNIH STAVOVA .....	6
NEANGAŽOVANJE VEŠTAKA .....	7
NEODRŽAVANJE JAVNIH RASPRAVA .....	8
NEPOTPISIVANJE ODLUKA OD STRANE PREDSEDNIKA VEĆA .....	8
NEDOSLEDNOST I KONTRADIKTORNOST U ODLUKAMA REPUBLIČKE KOMISIJE .....	9
KONTRADIKTORNE ODLUKE REPUBLIČKE KOMISIJE U ISTIM ČINJENIČNIM I PRAVNIM SITUACIJAMA .....	10
Prvi primer .....	10
Drugi primer .....	10
ODLUKE REPUBLIČKE KOMISIJE SA NEJASNIM I NELOGIČNIM OBRAZLOŽENJIMA .....	11
Prvi primer .....	11
Drugi primer .....	12
ZAKLJUČAK .....	16

## UVOD

Zaštita prava u postupcima javnih nabavki je od izuzetne važnosti za pouzdan i funkcionalan sistem javnih nabavki u čijoj osnovi su principi transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije. Cilj propisa kojima se uređuje postupak zaštite prava je da se nepravilnosti u postupku javne nabavke ospore i isprave čim do njih dođe. Brza, dostupna, efikasna i transparentna pravna zaštita je u funkciji obezbeđivanja zakonitosti postupka javne nabavke, podsticanja ponuđača na veće učešće u postupcima javnih nabavki, povećanja odgovornosti naručilaca i ponuđača te, samim tim, povećanja poverenja građana u namensko trošenje javnih sredstava. Stoga, postupci zaštite prava moraju biti jasni i razumljivi ponuđačima, jednostavni za primenu, dostupni svim privrednim subjektima koji žele da učestvuju u određenom postupku javne nabavke i ujedno efikasni u pogledu sprečavanja ili otklanjanja posledica nezakonitog postupanja naručilaca i/ili ponuđača.

Sve zainteresovane strane, zakonodavna i izvršna vlast, nadležne institucije u sistemu javnih nabavki, privredni subjekti i građani u velikoj meri se pouzdaju u sistem zaštite prava koji dobro funkcioniše, što podrazumeva da tela za zaštitu prava moraju biti nezavisna i posedovati odgovarajući kapacitet koji garantuje delotvornost i efikasnost sistema u celini. Za ispunjenost ovih kriterijuma u pogledu pravne zaštite od presudnog značaja je kvalitet i doslednost odluka organa kojima je poverena funkcija da obezbede tu zaštitu. Pravna sigurnost po pitanju prakse tela nadležnih za pružanje zaštite prava, uključujući i predvidljivost njihovih odluka, jedan je od suštinskih preduslova za uspostavljanje i razvoj stabilnog i funkcionalnog sistema javnih nabavki. U suprotnom, različitim rešavanjem u sličnim ili istovetnim činjeničnim i pravnim situacijama dovodi se u pitanje delotvornost i efikasnost zaštite prava, što direktno utiče na pravnu sigurnost, kao suštinski aspekt vladavine prava.

U uporednom pravu postoje različiti oblici organizovanja institucionalnog okvira pravne zaštite u postupcima javnih nabavki. Glavni organizacioni modeli u državama članicama Evropske unije (u daljem tekstu: EU), podrazumevaju poveravanje funkcija pružanja zaštite prava u postupcima javnih nabavki redovnim sudovima i specijalizovanim telima nadležnim za postupak pravne zaštite, koja po svojoj prirodi nisu pravosudna, ali mogu imati sudski (ili kvazi-sudski) karakter (slično sudovima u smislu člana 267. Ugovora o funkcionisanju EU<sup>1</sup>).

U sudskoj praksi Suda pravde EU utvrđeni su glavni zahtevi u pogledu sudskog karaktera tela nadležnog za postupak pravne zaštite, a koji se tiču pitanja da li je telo formirano po zakonu i da li je stalno, kao i da li je njegova nadležnost obavezna, da li se postupak vodi između strana (*inter partes*), da li primenjuje principe vladavine prava i da li je telo nezavisno. Direktivom 2007/66/EZ<sup>2</sup> propisane su zaštitne mere u slučajevima kada tela nadležna za postupke zaštite prava nisu sudskog karaktera. Ove mere podrazumevaju da ova tela uvek moraju pisano navesti obrazloženja svojih odluka, kao i da iste moraju biti podložne preispitivanju od strane suda ili nekog drugog tela koje je sud ili sudsko veće u smislu člana 267. Ugovora o funkcionisanju EU<sup>3</sup>, a koje je nezavisno kako od naručioca, tako i od tela nadležnog za pravnu zaštitu. Kriterijumi za sudsko veće prema Direktivi 2007/66/EZ su nezavisnost tela, članovi tela imenovani su i razrešeni sa funkcije pod istim uslovima kao i nosioci pravosudnih funkcija u pogledu organa nadležnog za njihovo imenovanje, mandat i razrešenje, barem predsednik tela mora imati iste pravne i profesionalne kvalifikacije kao nosioci pravosudnih funkcija, telo donosi svoje odluke u postupku u kojem se saslušavaju obe strane i njegove su odluke pravno obavezujuće.

---

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>

<sup>2</sup> Direktiva 2007/66/EZ o izmenama i dopunama Direktive Saveta 89/665/EEZ i 92/13/EEZ u pogledu poboljšanja efikasnosti postupka zaštite prava u vezi sa dodelom ugovora o javnim nabavkama, 11. decembar 2007. godine.

<sup>3</sup> Termin „sudsko veće“ predstavlja pojam evropskog prava koji obuhvata redovne sudove i tzv. „tribunale“ (član 267. Ugovora o funkcionisanju EU).

## ANALIZA RADA REPUBLIČKE KOMISIJE ZA ZAŠTITU PRAVA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI

Oblast zaštite prava u Republici Srbiji je u značajnom delu usklađena sa Direktivom 2007/66/EZ. Zaštita prava u postupcima javnih nabavki zasniva se na Zakonu o javnim nabavkama (u daljem tekstu: ZJN),<sup>4</sup> koji je u primeni od 1. aprila 2013. godine, kao i donetim podzakonskim aktima.

U pogledu institucionalnog uređenja oblasti pravne zaštite, Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija), odredbama ZJN obrazovana je kao samostalan i nezavisan organ, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, vodi prekršajni postupak u prvom stepenu za prekršaje propisane ovim zakonom, u određenim slučajevima može da izrekne novčanu kaznu naručiocu i ponuđaču, kao i da poništi ugovor o javnoj nabavci.<sup>5</sup>

Ostvarivanje zaštite prava je omogućeno u svim fazama postupka javne nabavke. Za sprovođenje postupaka zaštite prava, od značaja su i drugi zakoni, a kojima se uređuju pitanja bitna za predmetnu oblast, i to: Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama<sup>6</sup>, koji ustanovljava nadležnost Republičke komisije za vođenje postupaka zaštite prava u postupcima javne nabavke izbora privatnog partnera, Zakon o opštem upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP),<sup>7</sup> kao pomoćni zakon koji se shodno primenjuje u postupku zaštite prava, a na osnovu člana 148. stav 5. ZJN, na pitanja koja nisu regulisana ZJN, Zakon o upravnim sporovima<sup>8</sup>, prema čijim odredbama se vodi upravni spor po podnetim tužbama na odluke Republičke komisije i Zakon o prekršajima,<sup>9</sup> koji uz relevantne odredbe ZJN, ustanovljava nadležnost Republičke komisije da vodi prekršajne postupke u prvom stepenu, za prekršaje predviđene ZJN.

Prema navedenim kriterijumima iz Direktive 2007/66/EZ i sudske prakse Suda pravde, uzimajući u obzir određena odstupanja važećih zakonskih rešenja od ovih kriterijuma,<sup>10</sup> može se zaključiti da Republička komisija ispunjava kriterijume za sudsko veće.

Cilj ove analize je da ukaže na probleme u postupanju Republičke komisije sa aspekta ostvarivanja zahteva u pogledu javnosti njenog rada i ujednačene i usaglašene primene propisa iz njene nadležnosti.

U prvom delu analize ukazano je na pojedina pitanja i probleme u radu Republičke komisije u kontekstu transparentnosti rada i aktivnosti koje je ovaj organ dužan da preduzima u cilju uspostavljanja dosledne prakse, ujednačene primene propisa iz njegove nadležnosti, te ostvarivanja principa pravne sigurnosti u postupcima javnih nabavki i delotvornosti postupaka zaštite prava.

U drugom delu, analizira se praksa Republičke komisije sa aspekta pravne sigurnosti i izvesnosti kada je u pitanju odlučivanje ovog organa u istim činjeničnim i pravnim situacijama. Prikazani su različiti, kontradiktorni i nejasni stavovi Republičke komisije povodom pojedinih spornih pitanja sadržani u njenim odlukama povodom podnetih zahteva za zaštitu prava, kao primeri nedosledne i neujednačene prakse ovog organa i odstupanja od već nekih zauzetih stavova što za posledicu ima donošenje različitih odluka u jednakim stvarima.

---

<sup>4</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 124/12, 14/15 i 68/15

<sup>5</sup> Čl. 138. i 139. ZJN

<sup>6</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 88/11 i 15/16

<sup>7</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 18/16

<sup>8</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 111/09

<sup>9</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 65/13 i 13/16

<sup>10</sup> U pitanju su odstupanja u pogledu razloga za razrešenje članova Republičke komisije, uslova da isto lice može biti birano za člana/predsednika Republičke komisije dva puta, razloga za izuzeće članova i načina na koji je ostvaruje finansijska nezavisnost Republičke komisije.

## JAVNOST U RADU, DOSTUPNOST I PREDVIDIVOST PRAKSE REPUBLIČKE KOMISIJE

Aktivnosti na unapređenju transparentnosti, uključujući predstavljanje stručnoj i opštoj javnosti relevantnih podataka o radu Republičke komisije, obezbeđivanje pristupa pravnoj praksi ovog organa, odlukama, načelnim pravnim stavovima, uputstvima za preduzimanje pojedinih procesnih radnji i sl. značajno doprinose jačanju uloge Republičke komisije, kao samostalnog i nezavisnog organa koji obezbeđuje pravnu zaštitu u postupcima javnih nabavki, ujedno i jačanju poverenja javnosti.

Osnovni elementi vladavine prava, kao što su jednakost pred zakonom i jednakost u primeni zakona obezbeđuju ujednačenu primenu prava, a njihovo dosledna primena od strane Republičke komisije, predstavlja preduslov za ostvarivanje principa pravne sigurnosti u oblasti javnih nabavki. Predvidivost i doslednost prakse Republičke komisije istovremeno utiče na poverenje stranaka u postupku zaštite prava i veću izvesnost ishoda postupka – što zauzvrat može da predupredi nepotrebne zahteve za zaštitu prava. U tom smislu, obezbeđivanje pristupa praksi i podacima o odlukama Republičke komisije predstavlja veoma značajnu aktivnost usmerenu, s jedne strane, unapređenju transparentnosti rada ovog organa, a s druge strane, učvršćivanju pravne sigurnosti. Iz tog razloga praksa Republičke komisije mora biti lako dostupna. Međutim, nije dovoljno samo da se odluke Republičke komisije redovno objavljuju. Na primer, ponuđaču koji razmatra neko sporno pitanje u vezi sa postupkom javne nabavke u kome učestvuje i želi da zna kakav je stav Republičke komisije u interesu je da zna da li je ovaj organ već rešavao isto to pitanje. Zato se mora omogućiti svim zainteresovanim licima da pronađu odluke Republičke komisije prema određenim kriterijumima, kao što su npr. ključne reči kojima se definišu sporna pitanja, čime se olakšava pretraga odluka i praksa ovog organa čini dostupnijom.

Stoga se ovom delu analize ukazuje na pojedina pitanja od značaja za rad Republičke komisije u kontekstu postizanja veće transparentnosti rada, dostupnosti i predvidivosti prakse ovog organa, kao što su (ne)objavljivanje izveštaja o svom radu, mogućnost pretrage odluka i usvajanje načelnih pravnih stavova.

### NEOBJAVLJIVANJE IZVEŠTAJA O RADU

Odredbama ZJN propisano je da Republička komisija za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Republička komisija dostavlja Narodnoj skupštini godišnji izveštaj o svom radu do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, čija je obavezna sadržina određena ZJN. Tako izveštaj o radu sadrži informacije koji se odnose na aktivnosti ovog organa iz domena njegove nadležnosti i to posebno podatke o postupcima koji su delimično ili potpuno poništeni, postupke u kojima je ovaj organ doneo odluku da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava, odnosno zadržava dalje aktivnosti u postupku javne nabavke, naručiocima koji nisu dostavili traženu dokumentaciju i izveštaje, kontrolama koje su izvršene kod naručilaca, rezultate tih kontrola i mere koje su preduzete da se utvrđene nepravilnosti otklone, naručioce koji nisu poštovali uputstva Republičke komisije i nisu otklonili nepravilnosti, nepravilnosti koje su česte u postupcima javnih nabavki i aktivnosti koje je ovaj organ preduzeo da se uočene nepravilnosti otklone, ugovore koje je Republička komisija poništila, naručioce i odgovorna lica naručioca kojima je izrečena novčana kazna, prekršajne postupke koje je ovaj organ pokrenuo, rešenja u prekršajnom postupku koje je doneo, odluke Upravnog suda i Višeg prekršajnog suda u vezi sa odlukama Republičke komisije, druge aktivnosti koje preuzima radi zaštite prava, postupke u kojima Republičke komisije nije postupila u rokovima koje predviđa ovaj zakon i razlozima za kašnjenje, statistiku koja je od značaja za praćenje pojava u postupku zaštite prava i probleme na koje ovaj organ nailazi u svom radu.

Takođe, odredbama ZJN predviđena je dodatna odgovornost za rad i rezultate propisivanjem mogućnosti da Odbor za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, kao nadležni odbor Narodne skupštine na osnovu dostavljene predstavljanje naručioca ili ponuđača, odnosno drugog zainteresovanog lica koje smatra da su

njegova prava ozbiljno povređena u postupku pred Republičkom komisijom, ili ako na drugi način dođe do saznanja koja ukazuju na nestručno i nesavesno obavljanje funkcije od strane članova tog organa, zahteva od Republičke komisije da u određenom roku dostavi izveštaj o svakom pojedinačnom predmetu u kojem je odlučivala. U tom slučaju, Republička komisija je u obavezi da nadležnom odboru u ostavljenom roku dostavi celokupnu dokumentaciju o određenom predmetu, a član veća Republičke komisije koje je odlučivalo u tom predmetu može biti pozvan da pred nadležnim odborom usmeno obrazloži stav Republičke komisije o predmetu i donetoj odluci.<sup>11</sup>

Pored toga što godišnji izveštaj o radu Republičke komisije predstavlja osnov za upoznavanje sa radom i razmatranje rezultata rada ovog organa od strane nadležnog odbora Narodne skupštine, njegovo objavljivanje je od suštinskog značaja za predstavljanje u javnosti rada Republičke komisije.

Na internet stranici Republičke komisije dostupni su izveštaji o radu u periodu od 2012. godine do 2015. godine.<sup>12</sup> S obzirom na to da je poslednji objavljen izveštaj o radu za 2015. godinu, može se zaključiti da aktuelne informacije o postupanju Republičke komisije po predmetima, statistički i drugi podaci o predmetima u radu Republičke komisije, kao i druge brojne informacije značajne za praćenje pojava u postupku zaštite prava, kao i za analizu i ocenu stanja u oblasti zaštite prava u postupcima javnih nabavki ostaju na taj način nedostupne zainteresovanoj, pre svega stručnoj javnosti.

### NEUSVAJANJE NAČELNIH PRAVNIH STAVOVA

Izražavajući još u početnoj fazi primene ZJN, koji na drugačiji način od prethodnog zakona uređuje ključna pravna pitanja, posvećenost pronalaženju načina da se postigne ujednačena primena propisa kojima se reguliše oblast javnih nabavki, Republička komisija je u svojim izveštajima o radu isticala potrebu formulisanja načelnih stavova u vezi sa primenom propisa iz oblasti javnih nabavki kao jednu od svojih najvažnijih nadležnosti. U periodu 2013 - 2014. godine, Republička komisija je kontinuirano sprovodila aktivnosti na identifikovanju i analizi spornih pitanja za koja je neposredna praksa u oblasti zaštite prava ukazala da iziskuju da ovaj organ postupi u skladu sa svojom nadležnošću ustanovljenom ZJN<sup>13</sup> i zauzme načelni pravni stav. Određen broj načelnih pravnih stavova, usvojen je povodom čestih nepravilnosti u postupcima javnih nabavki, kako bi se u najvećoj mogućoj meri smanjila njihova učestalost u budućnosti.

Tako je počev od 1. aprila 2013. godine do 16. aprila 2014. godine, Republička komisija na sedam opštih sednica usvojila ukupno 18 načelnih pravnih stavova u vezi sa primenom propisa iz njene nadležnosti, koji su objavljeni u Biltenu pravne prakse<sup>14</sup> i na internet stranici<sup>15</sup> ovog organa.

Republička komisija u svom godišnjem izveštaju o radu za 2015. godinu, ukazuje da je nakon usvajanja izmena i dopuna ZJN,<sup>16</sup> koje su počele da se primenjuju u avgustu 2015. godine, a kojima su, između ostalog, i pojedina zakonska rešenja u oblasti zaštite prava značajno izmenjena, potrebno prilagođavanje prakse, kako naručilaca i ponuđača sa jedne strane, tako i prakse Republičke komisije sa druge strane. Takođe, ukazano je na okolnost da, iako je sastav Republičke komisije izborom novih članova u skladu sa zakonskim izmenama proširen, i dalje nema uslova za sazivanje opšte sednice i zauzimanje načelnih pravnih stavova u vezi sa pitanjima primene pojedinih odredbi ZJN, zbog njenog nepotpunog sastava. Navedena situacija koja se odnosi na nemogućnost

---

<sup>11</sup> Član 147. ZJN

<sup>12</sup> <http://kjn.rs/o-nama/izvestaji-o-radu-republicke-komisije/>

<sup>13</sup> Član 146. stav 10. ZJN

<sup>14</sup> [http://kjn.rs/wp-content/uploads/Bilten-Republi ke-komisije-Web.pdf](http://kjn.rs/wp-content/uploads/Bilten-Republi_ke-komisije-Web.pdf)

<sup>15</sup> <http://kjn.rs/kategorija/nacelni-pravni-stavovi/>

<sup>16</sup> „Službeni glasnik RS“, br 68/15

održavanja opšte sednice i usvajanja načelnih pravnih stavova karakterisala je rad Republičke komisije i tokom većeg dela 2014. godine.<sup>17</sup>

Međutim, iako je još u pomenutom izveštaju za 2015. godinu, ukazala na problem (ne)usvajanja načelnih pravnih stavova, posebno ako se ima u vidu da će nova zakonska rešenja koja se materijalizuju kroz njene odluke, tek biti predmet razmatranja pred Upravnim sudom povodom tužbi stranaka nezadovoljnih ishodom postupka zaštite prava, naročito u vezi sa suženim institutom aktivne legitimacije, Republička komisija, bez obzira na to što je, u međuvremenu, njen sastav upotpunjen izborom novih članova, do danas nije usvojila nijedan novi načelni pravni stav.

Imajući u vidu značaj načelnih pravnih stavova Republičke komisije koji se, između ostalog, ogleda u okolnosti da se njihovim usvajanjem nesumnjivo ukazuje na koji način će sporno pravno pitanje biti rešeno ukoliko se pojavi u pojedinačnom predmetu o kome ovaj organ odlučuje, kao i da je u praksi javnih nabavki evidentno da su, upravo zbog toga ko ih je doneo i kako su obrazloženi, prihvaćeni od strane svih zainteresovanih strana u sistemu javnih nabavki, te se često koriste i kao argument u obrazloženju podnesaka koji se dostavljaju Republičkoj komisiji u postupku zaštite prava, neophodno je da Republička komisija u narednom periodu nastavi sa usvajanjem načelnih pravnih stavova što bi doprinelo predvidivosti prakse ovog organa, jedinstvenoj primeni propisa iz njegove nadležnosti i pravnoj sigurnosti.

### NEANGAŽOVANJE VEŠTAKA

Članom 146. stav 5. ZJN propisano je da članovi veća Republičke komisije koji odlučuju u postupku zaštite prava mogu na sopstvenu inicijativu odlučiti da u radu veća učestvuje i veštak, ako procene da je to potrebno radi pravilnog utvrđivanja činjeničnog stanja i donošenja odluke. Uloga veštaka je, dakle, da svojim stručnim znanjem i iskustvom iz oblasti iz koje je predmet javne nabavke, pomognu članovima Republičke komisije u razumevanju samog predmeta javne nabavke. To je veoma važno za donošenje pravilne i objektivne odluke, pogotovu ukoliko su zahtevom za zaštitu prava osporene tehničke specifikacije predmeta javne nabavke koje zahteva naručilac, zatim kapaciteti koje moraju da ispunjavaju ponuđači (finansijski, poslovni, kadrovski i tehnički), ali i kada su osporeni neki elementi kriterijuma za dodelu ugovora (recimo, tehničko-tehnološke prednosti).

Članom 143. ZJN propisano je da Republička komisija obrazuje i vodi listu veštaka koji u skladu sa uslovima iz ovog zakona učestvuju u radu Republičke komisije, te da na listu veštaka može biti upisano lice koje je upisano u registar stalnih sudskih veštaka.

Pretragom odluka Republičke komisije, na internet stranici tog državnog organa<sup>18</sup>, kao i na Portalu javnih nabavki, može se zaključiti da Republička komisija nije angažovala u svom radu veštake, kao eksperte iz pojedinih oblasti iz kojih su predmeti javnih nabavki osporeni podnošenjem zahteva za zaštitu prava. Izmenama i dopunama ZJN iz 2015. godine omogućeno je da se za veštake, koji će učestvovati u radu veća, angažuje bilo koji veštak sa liste stalnih sudskih veštaka, a do tada je veštak morao da bude i stalni sudski veštak i, istovremeno, sertifikovani službenik za javne nabavke. Samim tim, od tih izmena i dopuna ZJN iz 2015. godine, omogućeno je daleko lakše angažovanje veštaka nego u periodu rada Republičke komisije do tada. Međutim, Republička komisija se, prema našim saznanjima, nijednom nije opredelila da angažuje veštaka u radu veća koje odlučuje o nekom zahtevu za zaštitu prava.

Navedeno, posebno, dobija na težini imajući u vidu da su, trenutno, svi članovi Republičke komisije, uključujući i predsednicu, diplomirani pravnici, koji, to je sasvim izvesno, nemaju, niti mogu da imaju dovoljno stručnog znanja iz pojedinih oblasti iz kojih su predmeti javnih nabavki. Samim tim, postavlja se, čini nam se

---

<sup>17</sup> Na navedene okolnosti Republička komisija je ukazala u izveštaju o radu za izveštajni period od 1.7.2014. do 31.12.2014. godine

<sup>18</sup> <http://kjin.rs/zastita-prava/>



opravdano, pitanje kako članovi Republičke komisije mogu da donesu pravilnu i objektivnu odluku u situacijama kada je za razmatranje podnetog zahteva za zaštitu prava potrebno i specifično stručno znanje i iskustvo.

### NEODRŽAVANJE JAVNIH RASPRAVA

Članom 155. ZJN je propisano da stranke u postupku mogu predložiti da se održi usmena rasprava ako složenost činjenične ili pravne situacije to zahteva. O predlogu za održavanje usmene rasprave odlučuje Republička komisija. Usmena rasprava je javna i održava se u prostorijama Republičke komisije.

Usmena rasprava može biti delotvoran način da se pravilno, istinito i potpuno utvrdi činjenično stanje u složenijim predmetima zaštite prava. Mogućnost da stranke u postupku (podnosilac zahteva i naručilac), usmeno, članovima Republičke komisije razjasne sve sporne detalje u vezi sa navodima podnetog zahteva za zaštitu prava, kao i navodima odgovora naručioca na isti, mogu biti od velikog značaja za donošenje pravedne, pravilne i zakonite odluke. Svakako da u kompleksnim javnim nabavkama (sa veoma složenim tehničkim specifikacijama i uslovima realizacije ugovora), članovi Republičke komisije ne mogu da steknu potpuni utisak o osnovanosti navoda podnetog zahteva, samo na osnovu onoga što je sadržano u dokumentaciji koja im je dostavljena od strane naručioca i podnosioca zahteva. Tada bi bilo važno da stranke u postupku saopšte na javnoj raspravi dodatne argumente u prilog svojih tvrdnji, kao i da međusobno suoče argumente, kako bi članovi Republičke komisije mogli da dobiju sve informacije neophodne za odlučivanje. Time bi se dodatno doprinelo ostvarenju načela transparentnosti (rasprava je javna) i jednakosti (obe stranke dobijaju priliku da odgovore na navode druge stranke) iz ZJN, ali i načela delotvornosti i istine iz ZUP.

Prema podacima iz odluka Republičke komisije, objavljenim na internet prezentaciji tog organa, kao i na Portalu javnih nabavki, Republička komisija nikada nije održala nijednu javnu raspravu. S druge strane, može se na isti način utvrditi da je bilo predloga za održavanje rasprava od strane stranaka u postupku, ali je te predloge Republička komisija do sada odbijala. Takvo postupanje Republičke komisije (uz činjenice da se ne objavljuju godišnji izveštaji o radu, kao i da se ne donose načelni pravni stavovi) ukazuje da nema dovoljno transparentnosti u radu tog državnog organa, iako je od 2015. godine taj organ kadrovski ojačan (ima predsednika i 8 članova od izmena i dopuna ZJN iz 2015. godine), a od početka 2017. godine koristi i veći poslovni prostor koji omogućava održavanje usmenih rasprava u više predmeta istovremeno, što je važno zbog kratkog roka za donošenje odluka koji je određen u ZJN (20 dana od prijema kompletne dokumentacije, uz mogućnost produženja za još 15 dana).

### NEPOTPISIVANJE ODLUKA OD STRANE PREDSEDNIKA VEĆA

Članom 146. stav 1. ZJN je propisano da Republička komisija radi i odlučuje u većima od tri člana, dok je stavom 2. istog člana određeno da svako veće čine najmanje dva člana koja su izabrana u skladu sa članom 141. stav 3. ZJN (diplomirani pravnici sa pravosudnim ispitom), od kojih je jedan predsednik veća.

Članom 47. stav 2. Poslovnika o radu Republičke komisije<sup>19</sup>, odluke tog organa, uz prethodno parafiranje člana veća - izvestioca, odnosno člana Republičke komisije koji je zadužen predmetom, potpisuje predsednik veća. Stavom 3. tog člana Poslovnika je određeno da u slučaju odsustva predsednika veća, odluke Republičke komisije potpisuje član veća - izvestilac, odnosno član Republičke komisije koji je zadužen predmetom.

Na osnovu navedenih odredbi ZJN i Poslovnika o radu Republičke komisije, može se zaključiti da većima tog organa, koja donose odluke, predsedava predsednik veća kao diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Pravilo je da taj član Republičke komisije i potpisuje odluke uz obavezan paraf člana koji referiše predmet (kojem je dodeljen predmet u rad). Tako je uspostavljena kontrola odluka i njihove sadržine, odnosno pravilo da

<sup>19</sup> <http://kjin.rs/wp-content/uploads/POSLOVNIK-RK-12-02-2015-ci.pdf>



onaj ko predsedava većem, potpisuje odluke, a taj član Republičke komisije mora biti pravnik sa određenim kvalifikacijama. Izuzetno, samo u slučaju odsutnosti predsednika veća, odluku može da potpiše i član kojem je predmet dodeljen u rad, iako to lice i ne mora da bude diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom. Smatramo da takvo odsustvo mora biti zvanično odobreno i konstatovano u smislu odredbi zakona kojim se uređuju radni odnosi u državnim organima (godišnji odmor, bolovanje, službeni put itd.). U suprotnom, ukoliko odluke ne potpisuju predsednici veća, iako nije u pitanju njihovo zakonito i realno odsustvo, može se postaviti pitanje koji su razlozi za to, a posebno da li je odluka zaista doneta na zakonit način – većinom glasova u veću sastavljenom od tri člana. Takođe, jedan od razloga za takvo postupanje mogao bi da bude neprihvatanje predsednika veća da potpiše odluku, jer nije na adekvatan način upoznat sa predmetom ili što se, nakon što je pročitao obrazloženje odluke, ne slaže sa odlukom koja je doneta. Takođe, moguće je da član koji je referisao predmet i nije želeo da predsednik veća pročita i potpiše odluku iz određenih razloga, te da je zbog toga sam potpisao odluku. Ovakva sumnja posebno postoji kada sve odluke donete istog dana u jednom veću nisu potpisane od strane predsednika tog veća, već su neke od odluka potpisane od strane nekog od članova veća, a ostale od strane predsednika veća. To može da ukazuje da u vreme donošenja i potpisivanja nekih odluka, predsednik veća i nije bio odsutan, ali ipak nije potpisao sve odluke koje su donete u tom veću.

Određeni broj odluka Republičke komisije nije potpisao predsednik veća (što se može utvrditi pretragom odluka tog organa). U tom smislu i smislu svega prethodno navedenog, trebalo bi posebnu pažnju obratiti na odluke koje su donete istog dana u jednom veću, a nisu potpisane od strane istog lica. Svakako, trebalo bi u tom pogledu imati u vidu da li je u vreme potpisivanja tih odluka, predsednik veća zaista bio odsutan, te ukoliko nije, da li je izdvojio svoje mišljenje prilikom donošenja odluke, mada to nije ni u ZJN, ni u Poslovniku o radu Republičke komisije određeno kao razlog za nepotpisivanje odluke od strane predsednika veća.

## NEDOSLEDNOST I KONTRADIKTORNOST U ODLUKAMA REPUBLIČKE KOMISIJE

Pravilna i ujednačena primena propisa u oblasti javnih nabavki i pravna sigurnost pretpostavljaju ujednačenost prakse Republičke komisije kao organa nadležnog za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Odredbama čl. 148.-159. ZJN propisana su pravila postupka zaštite prava u postupcima javnih nabavki, pod kojima se podrazumeva, između ostalog, i pravilo da se na pitanja postupka zaštite prava koja nisu uređena ZJN shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje upravni postupak.<sup>20</sup> U tom smislu, odredbe ZUP su od izuzetnog značaja za postupak zaštite prava, koji se kao dvostepeni postupak ostvaruje pred naručiocem i Republičkom komisijom. Tako je članom 3. ZUP propisano da odredbe posebnih zakona, kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka u pojedinim upravnim oblastima, moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima određenim tim zakonom, bez obzira na njihove specifičnosti. Dalje, ovim zakonom je predviđeno i da se odredbama posebnih zakona ne sme smanjiti nivo zaštite prava i pravnih interesa stranaka zajemčenih ZUP. Na ovom mestu potrebno je, pre svega, ukazati na načelo predvidivosti, kao jedno od osnovnih načela upravnog postupka, koje podrazumeva da organ prilikom odlučivanja mora da vodi računa i o ranijim odlukama donetim u istim ili sličnim upravnim stvarima.

U ovom delu analize predstavljene su odluke Republičke komisije koje ukazuju na probleme u postupanju ovog organa, a koji se ogledaju u nedoslednoj i neujednačenoj primeni propisa iz njegove nadležnosti, odnosno različitih i kontradiktornih odluka u jednakim stvarima, kao i njihovim nejasnim i nelogičnim obrazloženjima.

---

<sup>20</sup> Član 148. stav 5. ZJN

## KONTRADIKTORNE ODLUKE REPUBLIČKE KOMISIJE U ISTIM ČINJENIČNIM I PRAVNIM SITUACIJAMA

### Prvi primer

Rešenje Republičke komisije br. 4-00-221/2018 od 08.05.2018. godine odnosi se na situaciju u kojoj je podnosilac zahteva osporio način na koji je konkursnom dokumentacijom predviđen dodatni uslov za učešće u postupku kojim je zahtevana autorizacija proizvođača za dobra koja će ponuditi ponuđači. Podnosilac zahteva je u svom zahtevu za zaštitu prava naveo da zahtevana autorizacija koja može biti izdata isključivo od proizvođača dobara koja se nude (jer je istu teško dobiti od samog proizvođača), predstavlja diskriminatorni uslov, te da je potrebno izvršiti izmenu konkursne dokumentacije tako što će se ponuđačima omogućiti da dostave i autorizacije izdate od strane ovlašćenih uvoznika i distributera dobara koja su predmet javne nabavke. Republička komisija je u toj odluci utvrdila da je naručilac ograničio konkurenciju, u smislu člana 10. ZJN, time što je insistirao na autorizaciji isključivo proizvođača, a nije dozvolio autorizacije izdate od strane ovlašćenih uvoznika i distributera dobara.

Za razliku od navedenog rešenja, rešenjem Republičke komisije br. 4-00-327/2018 od 01.06.2018. godine odbijen je kao neosnovan zahtev za zaštitu prava, iako je podnosilac tog zahteva, pozivajući se na član 10. ZJN, osporio to što je naručilac zahtevao dostavljanje autorizacije proizvođača ili predstavništva proizvođača za svu opremu koju ponuđači nude, te je istakao da je potrebno izvršiti izmenu konkursne dokumentacije tako što će se ponuđačima omogućiti dostavljanje i autorizacija izdatih od strane ovlašćenih distributera opreme ili prodavaca proizvođača.

### Drugi primer

U pitanju su osporeni postupci javnih nabavki dobara – hemikalije hlordioksida. Hloridioksid je sredstvo za dezinfekciju vode (najčešće u vodovodima) i prodaje se u različitim oblicima: 1) kroz praškaste komponente koje kupac sam meša da bi dobio hlordioksid kojim tretira vodu; 2) kroz tečne komponente koje kupac meša da bi dobio hlordioksid; 3) kao gotov proizvod – hlordioksid koji kupac direktno primenjuje. Sporno je bilo da li su naručioci dužni da dozvole ponuđačima da ponude bilo koji od ta 3 oblika, odnosno da li je potrebno da sva ta tri oblika budu izjednačeni prilikom nabavki. Takođe, podnosioci zahteva za zaštitu prava su ukazivali da ne treba insistirati na određenim količinama samih komponenti, ukoliko se hlordioksid nudi u navedenim komponentama koje sam kupac (naručilac) meša, već na količini aktivne materije koju je potrebno na kraju dobiti – samog hlordioksida kojim se tretira voda. Naime, osporavano je zašto naručilac zahteva određena količinska pakovanja komponenti, kada je to nebitno, nego je jedino važno koliko mu je hlordioksida kao aktivne materije na kraju potrebno, a proizvođači određuju to kolika će biti pakovanja i kakva je srazmera potrebna prilikom mešanja komponenti (zavisi od koncentracije za koju se opredelio proizvođač).

Rešenjima Republičke komisije br. 4-00-161/2017 od 27.04.2017. godine i 4-00-524/2017 od 05.07.2017. godine ocenjeno je da su naručioci u obavezi da ponuđačima dozvole da ponude bilo koji od tri pomenuta oblika u kojima se prodaje hlordioksid, odnosno da je naručilac dužan da prihvati i gotov proizvod. Za razliku od tih odluka, rešenjima Republičke komisije br. 4-00-1081/2017 od 26.10.2017. godine i 4-00-1228/2017 od 13.12.2017. godine ocenjeno je da naručilac nije dužan da dozvoli da ponuđači ponude bilo koji od tri pomenuta oblika u kojima se prodaje hlordioksid, odnosno da naručilac nije dužan da prihvati i gotov proizvod.

S druge strane, što se tiče pomenute količine aktivne materije, rešenjima Republičke komisije br. 4-00-948/2017 od 17.10.2017. godine i 4-00-1081/2017 od 26.10.2017. godine je ocenjeno da naručilac nije u obavezi

da odredi količinu aktivne materije kada nabavlja hlordioksid, dok je, savim suprotno od toga, rešenjima Republičke komisije br. 4-00-1756/2016 od 03.02.2017. godine i 4-00-524/2017 od 05.07.2017. godine je ocenjeno da naručilac, ipak, jeste u obavezi da odredi količinu aktivne materije kada nabavlja hlordioksid.

### *ODLUKE REPUBLIČKE KOMISIJE SA NEJASNIM I NELOGIČNIM OBRAZLOŽENJIMA*

#### Prvi primer

Zahtevom za zaštitu prava osporeno je postupanje naručioca koje je usledilo nakon što je isti primio rešenje Republičke komisije br. 4-00-104/2016 od 25.2.2016. godine, doneto u prethodno vođenom postupku zaštite prava, povodom istog postupka javne nabavke - usluga vanlinijskog prevoza zaposlenih, a kojim je Republička komisija usvojila zahtev za zaštitu prava drugog podnosioca zahteva i delimično poništila isti i to u fazi izrade konkursne dokumentacije za partiju 1 - "vanlinijski prevoz zaposlenih". Tim, novim zahtevom je, najpre, ukazano da je pomenutim prethodnim rešenjem, Republička komisija naložila naručiocu da izvrši odgovarajuće izmene konkursne dokumentacije i to tako što će „na adekvatan i realan način sagledati i proceniti diskriminatorski potencijal uslova“ koje ponuđači moraju da ispune u vezi tehničkih kapaciteta (postavlja se pitanje da li bi ovu ocenu trebalo da izvrši naručilac ili sama Republička komisija), odnosno da ih konkretizuje tako da se u najvećoj mogućoj meri obezbedi prostor za konkurentno učešće za veći krug ponuđača, vodeći računa da se obezbedi jednako postupanje prema svim zainteresovanim licima, odnosno ponuđačima. U pitanju su dva elementa pomenutog uslova: traženi broj rezervnih autobusa (pored onih potrebnih za realizaciju konkretnog ugovora) i zahtevane tehničke karakteristike autobusa, koje mora da poseduje ponuđač.

Republička komisija je usvojila taj zahtev za zaštitu prava rešenjem br. 4-00-585/2016 od 9.5.2016. godine, u čijem obrazloženju, između ostalog, konstatuje, razmatrajući da li je osnovano ukazano da naručilac nije postupio po nalogima sadržanim u prethodnom rešenju br. 4-00-104/2016 od 25.2.2016. godine, da se argumentacija izneta od strane podnosioca zahteva odnosi na dva elementa sadržine pomenutog uslova, i to: broj rezervnih autobusa i tehničke karakteristike autobusa. Republička komisija je, ponovo, naložila naručiocu da, po drugi put, na adekvatan i realan način u spornim delovima sagleda i proceni diskriminatorski potencijal uslova koje ponuđači moraju da zadovolje u pogledu potrebnog voznog parka, kao i spornih tehničkih karakteristika. Takođe, Republička komisija je konstatovala da u tom smislu može nastati potreba da se izvrše odgovarajuće izmene konkursne dokumentacije, te da bi naručilac trebalo da vodi računa da obezbedi jednako postupanje prema svim zainteresovanim licima, odnosno ponuđačima. Čini se da je i ovim rešenjem, kao i prethodno donetim u istom postupku javne nabavke, Republička komisija bila, najblaže rečeno, blagonaklona prema naručiocu, jer mu je prepuštala, po drugi put, slobodnu ocenu o diskriminatorskom potencijalu osporenog uslova, te da, eventualno, ukoliko smatra da ima potrebe, izvrši izmenu konkursne dokumentacije na način na koji sam proceni da je odgovarajući. Smatramo da, ukoliko je podnet zahtev za zaštitu prava kojim je ukazano na diskriminaciju kroz neki uslov koji je zahtevao naručilac od ponuđača, pa se naručilac, u prvom stepenu, izjasni da smatra neosnovanim takve navode, u nadležnosti same Republičke komisije je da donese odluku o tome da li jeste ili nije učinjena diskriminacija kroz neki uslov koji zahteva naručilac, te da jasno naloži naručiocu da izmeni konkursnu dokumentaciju na određeni način. Pojam „diskriminatorski potencijal uslova“ čini se, nema posebno značenje i samo daje naručiocu osnov da pronađe bolje obrazloženje za korišćenje spornog uslova. Zanimljiva činjenica je da se taj pojam i nalog dat naručiocu koji ga sadrži, nije pojavio nikada ni pre, niti posle toga u predmetima Republičke komisije. Samim tim, ovaj predmet je i po tom specifičan i predstavlja jednu vrstu presedana.

Rešenje Republičke komisije br. 4-00-902/2016 od 10.11.2016. godine, je doneto povodom istog postupka javne nabavke, jer je isti podnosilac zateva inicirao novi, za njega drugi po redu, postupak zaštite prava podnošenjem zahteva za zaštitu prava, koji je kod naručioca primljen i zaveden dana 16.06.2016. godine. Taj

zahtev je podnet nakon što je u predmetnom postupku javne nabavke doneta odluka o dodeli ugovora za osporenu partiju 1, jer je odgovorno lice naručioca odlučilo da se postupak nastavi bez obzira na podneti zahtev za zaštitu prava (da se donese odluka o dodeli, zaključi ugovor i započnete sa izvršenjem istog). Republička komisija je, novim, sada već trećim rešenjem br. 4-00-902/2016 od 10.11.2016. godine, navedeni zahtev za zaštitu prava, ovaj put odbila kao neosnovan. Iako se u tom rešenju, navode argumenti kojima podnosilac zahteva za zaštitu prava ukazuje da naručilac nije postupio po nalogima sadržanim u prethodnom rešenju br. 4-00-585/2016 od 9.5.2016. godine, u pogledu dužnosti otklanjanja propusta u realizaciji predmetne javne nabavke kada je u pitanju sadržina navedenog osporenog dodatnog uslova, te da je neizmenjenom konkursnom dokumentacijom, izvršio povredu odredaba člana 10, u vezi sa članom 76. st. 6. ZJN, Republička komisija zaključuje, zanemarujući pri tome sadržinu naloga iz prethodnog rešenja, da predmetnim zahtevom nije neposredno osporeno da bilo koji element sadržine postojeće konkursne dokumentacije, sačinjene radi sprovođenja predmetnog postupka javne nabavke nije u skladu sa odredbama ZJN, te konstatuje da u konkretnom slučaju ne postoji zakonski osnov koji bi omogućio da se raspravlja pitanje da li prilikom njene izrade, u nekom delu izvršena povreda člana 10. u vezi sa članom 76. stav 6. ZJN. Napominjemo, da naručilac nije uopšte obrazložio da na koji način je razotrio diskriminatorski potencijal uslova, niti je bilo kakve argumente u tom smislu naveo i sve se završilo na tome da je, bez obzira na prethodno delimično poništenje konkursne dokumentacije, naručilac doneo odluku o dodeli ugovora. Napominjemo da je nakon poništenja konkursne dokumentacije prethodnim rešenjem Republičke komisije, naručilac bio u obavezi bar da odredi novi rok za podnošenje ponuda i tako omogući podnosiocu zahteva podnošenje ponude, ukoliko je smatrao da ne treba menjati konkursnu dokumentaciju. Isto tako, naručilac je bio dužan da ponovo objavi konkursnu dokumentaciju, jer je prethodna verzija poništena i time uklonjena iz pravnog poretka. Ovako, odluka o dodeli ugovora je bila doneta na osnovu poništene konkursne dokumentacije, a podnosiocu zahteva nije data mogućnost da, bar, podnese ponudu i pokuša da učestvuje u ovom postupku javne nabavke. Sve to je tolerisala Republička komisija.

Postupajući na navedeni način, Republička komisija propušta da se, imajući u vidu sadržinu naloga datog u prethodnom rešenju br. 4-00-585/2016 od 9.5.2016. godine, izjasni o obavezi naručioca da izvrši izmenu sadržine dodatnog uslova za učešće u predmetnom postupku javne nabavke u vezi potrebnog nivoa tehničkog kapaciteta, navodeći, pri tome, nejasno i nelogično obrazloženje za svoje postupanje, te donosi rešenje br. 4-00-902/2016 od 10.11.2016. godine, kojim odbija podneti zahtev za zaštitu prava kao neosnovan, koje je u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji, s obzirom na prethodno donetu odluku, rezultiralo donošenjem nelogične, neobrazložene i kontradiktorne odluke jer je prihvaćeno nepostupanje naručioca po nalogu iz prethodnog rešenja (razmatranje diskriminatorskog potencijala osporenog uslova). U vezi sa navedenim, važno je naglasiti i da je procenjena vrednost konkretnog postupka javne nabavke bila preko 2 milijarde dinara i da je u pitanju nabavka (po vrednosti i broju nabavki) najvećeg naručioca – Javnog preduzeća „Elektroprivrede Srbije“. Podnosilac zahteva je za svaki navedeni zahtev za zaštitu prava morao da uplati taksu u iznosu preko 2 miliona dinara (0,1% od vrednosti nabavke).

## Drugi primer

Podnosilac zahteva je u maju 2016. godine podneo zahtev za zaštitu prava naručiocu Javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije“ kojim je osporio postupak javne nabavke usluga špedicije i carine opreme, čija ukupna procenjena vrednost za osporene partije iznosila 1.171.000.000,00 dinara. Podnosilac tog zahteva je uz sam zahtev za zaštitu prava dostavio i dokaz o uplati takse u iznosu od 1.171.000 dinara.

Podnosilac navedenog zahteva je ukazao naručiocu da je predmetni postupak javne nabavke sproveo na nezakonit način, jer na otvaranju ponuda nije konstatovao niti uneo u zapisnik o otvaranju ponuda ponuđene cene u dinarima. Ostali ponuđači su u svojim ponudama naveli procenite u odnosu na vrednost robe koja će biti predmet špedicije, ali ne i koliko to iznosi u dinarima. Naime, podnosilac zahteva je ukazao da u skladu sa odredbama ZJN,

cena u ponudi mora da bude iskazana u dinarima, a sam zapisnik o otvaranju ponuda mora da sadrži podatak o ceni. Takođe, podnosilac zahteva je istakao i da je važno utvrditi i konstatovati na otvaranju i stručnoj oceni ponuda kolika je ponuđena cena u dinarima, kako bi moglo da se utvrdi da li je ukupna cena preko procenjene vrednosti, što je prema odredbi člana 107. stav 1. u vezi sa članom 3. stav 1. tač. 33) ZJN osnov za odbijanje ponuda kao neprihvatljivih.

Podnosilac zahteva je podneo zahtev za zaštitu prava odmah nakon otvaranja ponuda, očigledno iz nastojanja da naručiocu ukaže da na osnovu vođenog postupka otvaranja i nepotpune sadržine zapisnika koji je tada sastavljen, neće moći da izvrši pravilnu i zakonitu stručnu ocenu ponuda koja sledi, a koja će biti osnov za donošenje odluke o dodeli ugovora.

Nakon podnetog zahteva za zaštitu prava, kojim je osporen postupak otvaranja ponuda i sadržina zapisnika o otvaranju ponuda, naručilac je, u prvom stepenu postupka zaštite prava, taj zahtev zaključkom odbacio zbog nedostatka aktivne legitimacije. Naime, naručilac je kao prvostepeni organ ocenio da je ponuda podnosioca zahteva neprihvatljiva (zato što je u svojoj ponudi odredio kraći rok važenja ponude od onog koji je tražio naručilac), te da isti zbog toga nema aktivnu legitimaciju (ovlašćenje) za podnošenje zahteva za zaštitu prava, iako ponuda podnosioca zahteva u tom momentu uopšte nije ocenjena neprihvatljivom na jedini način koji ZJN poznaje – nakon izvršene stručne ocene ponuda donošenjem odluke o dodeli ugovora.

Nakon što je podnosilac zahteva Republičkoj komisiji podneo žalbu na navedeni zaključak naručioca (što je procedura ustanovljena u ZJN), rukovodilac naručioca je, na osnovu odredbe člana 150. stav 2. ZJN, doneo odluku o nastavku aktivnosti, nakon koje odluke su donete i odluke o dodeli ugovora, bez obzira što još uvek nije odlučeno o podnetom zahtevu za zaštitu prava, ni o žalbi podnosioca tog zahteva protiv zaključka naručioca kojim je odbacio isti zahtev. U pomenutim odlukama o dodeli ugovora nisu navedene cene ponuđača u dinarima, na šta je, kao na posledicu koja će nastati usled nepravilnog i nezakonitog otvaranja ponuda, i ukazano u podnetom zahtevu za zaštitu prava podnosioca zahteva. Pored navedenog, podnosilac zahteva je izvršio uvid u celokupnu dokumentaciju o sprovedenom postupku posle donošenja tih odluka o dodeli ugovora i utvrdio je da u svim ostalim podnetim ponudama postoje bitni nedostaci koji su takve prirode da je naručilac bio dužan da iste odbije u smislu odredbi ZJN. Postupajući na takav način, naručilac bi postupio u svemu u skladu sa odredbama ZJN, a posebno u skladu sa načelom jednakosti ponuđača iz člana 12. ZJN. To posebno dobija na značaju imajući u vidu da je tim odlukama naručilac ponudu podnosioca zahteva, koja je bila najpovoljnija, odbio zato što rok važenja iste nije 60 dana koliko je zahtevao naručilac, već 30 dana što (ipak) predstavlja zakonski minimum određen članom 90. stav 1. ZJN, a sa druge strane, nije odbio kao neprihvatljive ponude ostalih ponuđača koje su znatno nepovoljnije od njegove, a imaju, kako tvrdi podnosilac zahteva, očigledne bitne nedostatke.

Podnosilac zahteva je smatrao i neosnovanim razloge za odbijanje njegove ponude, koji bi se mogli uzeti u razmatranje. Podnosilac zahteva je u svojoj ponudi kao rok važenja ponude naveo 30 dana kako je i propisano pomenutom odredbom člana 90. stav 1. ZJN, a ne 60 dana kako je zahtevao naručilac. Međutim, čak i kada bi se prihvatilo da je ponuda podnosioca zahteva u konkretnom postupku javne nabavke iz navedenog razloga morala biti odbijena, podnosilac zahteva je imao pravo da ukaže i na razloge za neprihvatljivost (dakle, za odbijanje) i ostalih ponuda, jer to pravo mu daje i jedno od osnovnih načela javnih nabavki, a to je načelo jednakosti ponuđača iz člana 12. ZJN. Naime, članom 12. ZJN je propisano da je naručilac dužan da u svim fazama postupka javne nabavke obezbedi jednak položaj svim ponuđačima. Dakle, podnosilac zahteva je želeo da se u postupku zaštite prava koji je pokrenuo odlučuje i o razlozima zbog kojih je naručilac bio dužan da odbije ponude ostalih ponuđača u ovom postupku javne nabavke, a posebno ponudu onog ponuđača koji je na kraju izabran kao najpovoljniji.

Zbog činjenice da je rukovodilac naručioca doneo odluku o nastavku aktivnosti, iako u tom momentu nije bilo odlučeno o podnetom zahtevu za zaštitu prava kojim je osporen zapisnik o otvaranju ponuda, nakon čega su donete i odluke o dodeli ugovora kojima se, praktično, okončava postupak javne nabavke (posle toga sledi zaključenje ugovora), podnosilac zahteva je podneo naručiocu kao prvostepenom organu proširenje zahteva u skladu sa članom 120. ZUP. U samom proširenju zahteva ukazano je na činjenice koje su nastale posle podnošenja

samog zahteva za zaštitu prava, a koje činjenice su podnosiocu zahteva postale poznate nakon objavljivanja odluka naručioca na Portalu javnih nabavki, kao i na osnovu uvida u celokupnu dokumentaciju koji je mogao da izvrši tek nakon donošenja odluka o dodeli ugovora, u skladu sa članom 110. ZJN. Te činjenice su u proceduralnom smislu povezane sa osporenim zapisnikom o otvaranju ponuda i pripadaju istoj fazi postupka (nakon otvaranja ponuda), a ogledaju se u tome što prilikom otvaranja ponuda nisu konstatovani nedostaci u ostalim ponudama, osim u ponudi podnosioca zahteva, zbog čega predstavljaju bitno isto činjenično stanje u smislu odredbe člana 120. ZUP.

Tako su u proširenju zahteva za zaštitu prava navedene sledeće činjenice:

- da su sve ponude koje su dostavljene u konkretnom postupku javne nabavke, a pogotovu ponude ponuđača kojima su dodeljeni ugovori, bile sa bitnim nedostacima i kao takve su morale da budu odbijene kao neprihvatljive, što naručilac nije učinio, a odbio je ponudu podnosioca zahteva koja je bila najpovoljnija;

- da je u svim ostalim ponudama, osim u ponudi podnosioca zahteva, uočen isti nedostatak – nije navedena cena u dinarima kao valuti, a što je podnosilac zahteva i očekivao kao bitan nedostatak u tim ponudama, pa je u samom zahtevu za zaštitu prava kojim je osporen zapisnik o otvaranju ponuda istakao da sumnja da cene u dinarima u tom zapisniku nisu navedene baš iz razloga što u ponudama njegovih konkurenata takvih cena nema (a u njegovoj ima);

- da je odgovorno lice naručioca donelo nedozvoljenu odluku o nastavku aktivnosti i pre nego što je odlučeno o zahtevu za zaštitu prava, u čijem obrazloženju nije jasno navedeno zbog čega se donosi<sup>21</sup> (poziva se na hitnu potrebu za vršenjem špedicije iako to nije dokazano);

- da u dokumentaciji o postupku javne nabavke nema nikakvih podataka o vršenju nadzora od strane imenovanog građanskog nadzornika, koji je s obzirom na vrednost javne nabavke, morao biti imenovan od strane Uprave za javne nabavke i morao je preduzimati određeni nadzor nad tim postupkom.

O tom proširenju, kao i o samom zahtevu za zaštitu prava, prvo je trebalo da odlučuje naručilac. Kopija tog proširenja je dostavljena Republičkoj komisiji, kao informacija. Republička komisija je na osnovu saznanja o proširenju zahteva za zaštitu prava, uputila podnosiocu zahteva dopis i pozvala ga da uplati još jednu taksu od 1.171.000.000 dinara, navodeći da smatra da je podneto proširenje zahteva po svojoj sadržini, zapravo, novi zahtev za zaštitu prava.

Podnosilac zahteva je odgovorio podneskom na navedeni dopis Republičke komisije i u istom je ukazao zašto smatra da taj organ nema zakonsko ovlašćenje da upućuje poziv za dopunu podneska koji nije novi zahtev za zaštitu prava, već je proširenje prvobitnog zahteva, u smislu odredbe člana 120. stav 1. ZUP-a, koji zakon se, primenjuje na pitanja postupka zaštite prava koja nisu uređena ZJN-om (a u ZJN-u se ne pominje dopuna ili proširenje podnetog zahteva). Republička komisija ne bi imala osnov da postupa čak ni po primljenoj kopiji zahteva za zaštitu prava, jer je naručilac taj koji kao prvostepeni organ ima ovlašćenje da prvi preduzima određene, u ZJN propisane, radnje u toj fazi postupka zaštite prava.

Preciznije, Republičkoj komisiji je ukazano da podnesak koji je podnet naručiocu, a kopija istog Republičkoj komisiji, pod nazivom „Proširenje zahteva za zaštitu prava u skladu sa članom 120. ZUP“ po svojoj sadržini i formi predstavlja upravo proširenje zahteva za zaštitu prava, koji institut je predviđen odredbom člana 120. stav 1. ZUP-a, a ne nov zahtev za zaštitu prava koji je podnet posle odluke naručioca o zahtevu za zaštitu prava, kako je u svom dopisu navela Republička komisija. Naime, odredbom člana 120. stav 1. ZUP-a je propisano da, pošto je postupak pokrenut, stranka može, do donošenja rešenja u prvom stepenu, proširiti stavljeni zahtev ili umesto ranijeg zahteva staviti drugi, bez obzira na to da li se prošireni ili izmenjeni zahtev zasniva na istom pravnom osnovu, pod uslovom da se takav zahtev zasniva na bitno istom činjeničnom stanju.

---

<sup>21</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/OdlukaONastavkuPostupka.aspx?idd=1125123&idp=1115427&vz=2>



Podsećamo da je naručilac doneo odluke o dodeli ugovora zato što je rukovodilac naručioca, u međuvremenu (od podnošenja zahteva, a pre donošenja konačne odluke o istom), doneo odluku da se nastavi sa sprovođenjem predmetne javne nabavke, sa pozivom na odredbu člana 150. stav 2. ZJN. Dakle, postavlja se pitanje da li je osnovana ocena Republičke komisije da je u pitanju nov zahtev za zaštitu prava, te da li je ista utemeljena u odredbi člana 120. stav 1. ZUP-a, u kojoj odredbi se pominje samo rešenje u prvom stepenu, odnosno pravo stranke da proširi stavljeni zahtev do donošenja rešenja u prvom stepenu. To podrazumeva da se može proširiti podneti zahtev sve do meritornog okončanja postupka rešenjem, u prvostepenom postupku. Ovo posebno dobija na značaju kada se ima u vidu da ZUP mora da se primeni u postupku zaštite prava onda kada u ZJN nije regulisana određena situacija, a to se u konkretnom slučaju odnosi na dopunu zahteva za zaštitu prava, čije je regulisanje Zakonom izostalo.

Republička komisija je povodom podnetog zahteva za zaštitu prava i proširenja zahteva za zaštitu prava koji su pomenuti donela sledeće odluke:

- 1) rešenje broj 4-00-753/2016 od 12.07.2016. godine, kojim je meritorno odbila sam zahtev za zaštitu kojim je osporena sadržina zapisnika o otvaranju ponuda;
- 2) zaključak broj 4-00-774/2016 od 27.07.2016. godine, kojim je odbacila proširenje podnetog zahteva za zaštitu prava kao nepotpun novi zahtev, iz razloga što podnosilac nije uplatio dodatnu – novu taksu koju je Republička komisija zahtevala da uplati, a da se pri tome, Republička komisija nije u svom obrazloženju bavila dopuštenošću proširenja zahteva u smislu odredbe člana 120. ZUP.

Iz navedenog se može konstatovati da odbacivanjem proširenja zahteva za zaštitu prava u konkretnom slučaju, Republička komisija nije odlučivala o bitnim nedostacima svih ponuda koje su, pored ponude podnosioca zahteva, podnete u predmetnom postupku javne nabavke, a posebno onih ponuda koje su izabrane kao najpovoljnije. Isto tako, nije odlučeno o odluci o nastavku aktivnosti u postupku javne nabavke bez obzira na podneti zahtev za zaštitu prava, koju je posle podnošenja samog zahteva donelo odgovorno lice naručioca (direktor), a koja odluka je omogućila da bez obzira na pokrenuti postupak zaštite prava kojim je osporeno otvaranje ponuda, naručilac donese odluku o dodeli ugovora, a da posle toga pristupi i zaključenju ugovora o javnoj nabavci. Na kraju, nije odlučeno o učešću i ulozi imenovanog građanskog nadzornika u ovom postupku javne nabavke.

U vezi sa takvim postupanjem, ističemo i da na osnovu člana 157. stav 2. ZJN Republička komisija po službenoj dužnosti ispituje, pored ostalog, i da li postoje okolnosti zbog kojih postupak javne nabavke ne može da se okonča na zakonit način. Dakle, bez obzira na osnov za odbijanje samog zahteva i odbacivanje proširenja istog, smatramo da je Republička komisija bila dužna da po službenoj dužnosti razmotri navode podnosioca istog kojima je ukazano, pre svega, na činjenicu da sve ponude u tom postupku javne nabavke imaju bitne nedostatke i da su morale da budu odbijene kao neprihvatljive, a posebno da se ceo postupak vodi tako da se ne znaju cene u dinarima, niti da li je građanski nadzornik uopšte vršio nadzor nad tim postupkom. Ističemo, da građanski nadzornik nikada nije Upravi za javne nabavke dostavio izveštaj o sprovedenom nadzoru u tom postupku javne nabavke. Takođe, ono što je interesantno u vezi sa navedenim postupkom javne nabavke, jeste da u momentu pisanja ove analize, na Portalu javnih nabavki više nije objavljena konkursna dokumentacija (sa svim izmenama i pitanjima i odgovorima zainteresovanih lica)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> <http://portal.ujn.gov.rs/Dokumenti/JavnaNabavka.aspx?idd=1115427>



## ZAKLJUČAK

Ujednačena i usaglašena primena prava obezbeđuje jednakost pred zakonom i pravnu sigurnost u državi koja je zasnovana na vladavini prava. Ujednačena primena prava doprinosi poverenju javnosti u sudove i druge državne organe, imaoce javnih ovlašćenja i organe lokalne samouprave pred kojima se ostvaruje ustavom zajamčeno pravo na jednaku zaštitu prava i na pravno sredstvo<sup>23</sup>.

Stranke u postupku zaštite prava u javnim nabavkama opravdano očekuju da se mogu osloniti na prethodne odluke u uporedivim slučajevima i tako predvideti pravne posledice svojih radnji ili propusta u postupcima javnih nabavki. Odluke Republičke komisije u postupku zaštite prava, a posebno one koje imaju meritorni karakter, imaju višestruki značaj za postupanje zainteresovanih strana u sistemu javnih nabavki. Pre svega, taj značaj se ispoljava u konkretnom predmetu u kome je Republička komisija donela odluku, ali i u drugim predmetima u kojima se postavljaju ista ili slična sporna pitanja, zbog čega je neophodno da stavovi ovog organa izraženi u svakoj odluci budu jasno obrazloženi, utičući iznetom argumentacijom na uspostavljanje prakse u datom delu i na taj način na rešavanje potencijalnih spornih pravnih pitanja.

Pored navedenog smatramo da bi Republička komisija morala da uvažava i načela dobre uprave, jer se samo tako jača poverenje ponuđača, ali i naručilaca, kao i javnosti generalno, u objektivno postupanje tog državnog organa. U tom smislu, citiramo sledeći deo iz teksta „Načela dobre uprave“ koji je objavljen na internet prezentaciji Zaštitnika građana<sup>24</sup>:

*„Dobra uprava podrazumeva da građani plaćaju i s punim pravom očekuju dobru upravu. „Dobra“ uprava:*

- *postupa isključivo po zakonu*
- *stručno i efikasno odgovara na zahteve građana*
- *okrenuta je potrebama građana i njihovom ispunjavanju*
- *otvorena je i lako dostupna građanima*
- *prema građanima postupa sa uvažavanjem i pažnjom*
- *prihvata i ispravlja sopstvene greške*
- *ne nanosi štetu građanima*
- *jednako postupa sa građanima u istim ili sličnim situacijama*
- *ne diskriminiše građane (bez obzira na nacionalnu pripadnost, pol, rasu, boju kože, etničko i socijalno poreklo, jezik, religijsko uverenje, stav i mišljenje, političko opredeljenje, pripadnost nacionalnim manjinama, imovinu, godine, seksualno opredeljenje, mesto rođenja, sposobnosti)*
- *ne zloupotrebljava svoja ovlašćenja*
- *nezavisna je i nepristrasna*
- *štiti privatnost podataka građana*
- *blagovremeno postupa po zahtevima građana.*

*„Loša uprava ne poštuje dostojanstvo i prava građana.*

*„Loša“ uprava:*

- *ne poštuje zakon*
- *ne poštuje propisani postupak*
- *neopravdano dugo vodi postupak*
- *ne izvršava donete odluke*

<sup>23</sup> Član 36. Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS”, br. 98/2006)

<sup>24</sup> <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava>

- *zloupotrebljava ovlašćenja ili prava*
- *insistira na sopstvenoj bezgrešnosti (ne priznaje svoje greške)*
- *nejednako postupa prema građanima (diskriminiše građane)*
- *zatvorena je za javnost i građane*
- *„neuhvatljiva“ je*
- *građanin se pred njom oseća nemoćnim da ostvari i zaštiti svoja prava*
- *beži od svoje nadležnosti i prenosi je na drugoga*
- *ne usklađuje rad sa drugim organima uprave*
- *„šeta građane od šaltera do šaltera“*
- *kod građana izaziva neprijatnost, zbuñjenost i dodatne materijalne troškove*
- *neopravdano postavlja nove zahteve za ostvarivanje nekog prava građana*
- *ne pruža građanima mogućnosti da prate tok predmeta.“*

Na kraju, ističemo da sve izloženo u ovoj analizi, ukazuje da je u narednom periodu potrebno vršiti dalju i još detaljniju analizu rada Republičke komisije, kako bi se kroz objektivne i argumentovane nalaze i ocene, prikupljanjem relevantnih podataka (između ostalog i zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja) dodatno doprinelo poboljšanju transparentnosti u radu tog državnog organa, kao i ujednačene i usaglašene prakse, uz poštovanje svih navedenih principa dobre uprave. Posebno se u tom smislu, pored svega navedenog, postavljaju i pitanja da li Republička komisija poštuje rokove za donošenje odluka koji su propisani u ZJN, da li stranke u postupku imaju mogućnost da se upoznaju sa tokom predmeta, te da li su usklađeni stavovi Republičke komisije i stavovi drugih nadležnih organa u oblasti javnih nabavki: Uprave za javne nabavke, Državne revizorske institucije, Budžetske inspekcije, tužilaštva, što je, takođe, od velikog značaja za dostizanje pravne sigurnosti u ovoj oblasti.

Sve navedeno dodatno dobija na značaju imajući u vidu i da je u Nacrtu novog Zakona o javnim nabavkama<sup>25</sup>, čije usvajanje se očekuje u narednom periodu, predviđeno da članovi Republičke komisije više ne mogu biti razrešeni zbog nesavesnog i nestručnog rada, te da više ne postoji mogućnost podnošenja predstavlki na rad tog državnog organa nadležnom odboru Narodne skupštine, što će dodatno umanjiti mogućnost institucionalne, zakonom uređene kontrole rada tog nadležnog organa, a s druge strane dodatno razviti potrebu da se u monitoring rada tog organa značajnije uključi civilni sektor.

---

<sup>25</sup> <http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/391/>