

# Предлози за измене и допуне Закона о јавним набавкама

Радна група Националног конвента о Европској унији за Поглавље 5

Јул 2023

## САДРЖАЈ

УВОД .....	4
ПОМОЋНИ ПОСЛОВИ ЈАВНИХ НАБАВКИ .....	5
ИЗУЗЕЦИ.....	5
ПРАГОВИ ДО КОЈИХ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ .....	6
ИСТОВРСНОСТ .....	7
ПОСЕБАН АКТ.....	8
РОКОВИ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА.....	17
ДВОСТЕПЕНИ ПОСТУПЦИ .....	18
ПРЕГОВАРАЧКИ ПОСТУПАК БЕЗ ОБЈАВЉИВАЊА ЈАВНОГ ПОЗИВА-ХИТНОСТ И ОДРЕЂЕНИ ПОНУЂАЧ .....	20
ПРЕГОВАРАЧКИ ПОСТУПАК БЕЗ ОБЈАВЉИВАЊА ЈАВНОГ ПОЗИВА-ЧЛАН 62. СТАВ 9. ЗЈН .....	21
ОКВИРНИ СПОРАЗУМ СА ЈЕДНИМ ПОНУЂАЧЕМ.....	21
ПЛАН ЈАВНИХ НАБАВКИ И НАБАВКИ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ.....	22
ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА .....	24
СРЕДСТВО ОБЕЗБЕЂЕЊА ЗА ОЗБИЉНОСТ ПОНУДЕ.....	26
ЗАШТИТА ИНТЕГРИТЕТА ПОСТУПКА .....	26
ОДГОВОРНОСТ ЗА ЗАКОНИТОСТ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ .....	27
ОБЈАВЉИВАЊЕ ОБАВЕШТЕЊА О ИЗВРШЕЊУ УГОВОРА.....	28
КРИТЕРИЈУМИ ЗА КВАЛИТАТИВАН ИЗБОГ ПРИВРЕДНОГ СУБЈЕКТА.....	29
ОСНОВИ ЗА ИСКЉУЧЕЊЕ .....	29
КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИЗБОР.....	31
ИСПУЊЕНОСТ УСЛОВА ЗА ОБАВЉАЊЕ ПРОФЕСИОНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ..	31
КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА.....	32
ДИСКРЕЦИЈА У ВЕЗИ СА ДОПУНОМ ПОНУДЕ .....	33
УСЛОВИ ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА.....	34
ОБУСТАВА ПОСТУПКА.....	34
ИЗВРШЕЊЕ И ИЗМЕНЕ УГОВОРА .....	35
МОНИТОРИНГ НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА.....	39

ЗАБРАНА УТИЦАЈА НА РЕПУБЛИЧКУ КОМИСИЈУ .....	42
СПРЕЧАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА И ИЗУЗЕЋЕ.....	42
РАЗЛОЗИ ЗА РАЗРЕШЕЊЕ ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ .....	43
НАЧИН ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ .....	43
ПРАВНА СХВАТАЊА .....	45
ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ .....	45
НАЧИН ПОДНОШЕЊА ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА .....	47
ПРЕДСТАВКЕ ОДБОРУ ЗА ФИНАНСИЈЕ, РЕПУБЛИЧКИ БУЏЕТ И КОНТРОЛУ ТРОШЕЊА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ .....	48
УПРАВНИ СПОР.....	49
ТАКСА И ТРОШКОВИ ПОСТУПКА .....	51
ПРЕКРШАЈИ НАРУЧИЛАЦА .....	52
НАБАВКЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ И БЕЗБЕДНОСТИ.....	53

## УВОД

Имајући у виду да је званично најављен почетак рада на изменама и допунама Закона о јавним набавкама (Службени гласник Републике Србије број 91/2019), који би требало да се оконча усвајањем тих измена у последњем кварталу 2023<sup>1</sup>, чланице Радне групе за Поглавље 5 Националног конвента о Европској унији, прикупиле су међу својим чланством предлоге за норме које би требало побољшати.

Ти предлози делом проистичу из досадашње праксе примене актуелног Закона о јавним набавкама, а делом су везани за слабости или непотпуност законских решења које су биле видљиве и у доба доношења закона.

Консултације чланова Националног конвента за Европску унију-Радне групе 5 одржане су у Вршцу од 14 – 15. јуна 2023. године, па су и предлози који су проистекли на тим консултацијама формулисани као готов текст измена и допуна, са образложењем, или у виду коментара на недостатке постојећих одредаба које би требало отклонити, и дати су у хронолошком редоследу, према одредбама постојећих закона.

Наглашавамо да би ради унапређења система јавних набавки у Републици Србији било потребно извршити промене и у другим прописима, укључујући и Кривични законик.

---

<sup>1</sup> <https://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2023/04/Akcioni-plan-za-2023-Program-razvoja-javnih-nabavki-30.3.2023-FINAL-SO.pdf>

## ПОМОЋНИ ПОСЛОВИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

**Потребно је разјаснити одредбу члана 2. став 1. тачка 16) Закона у смислу да ли помоћне послове јавних набавки у погледу спровођења поступака јавних набавки може да обавља и друго правно или физичко лице, осим тела за централизоване јавне набавке.**

Члан 2. став 1. тачка 16) Закона о јавним набавкама прописује помоћне послове јавних набавки, као послове који се састоје у пружању подршке пословима набавки, између осталог, у погледу припреме и спровођења поступака јавне набавке у име и за рачун одређеног наручиоца.

Тачком 14) истог става овог члана ЗЈН прописано је да тело за централизоване јавне набавке може да врши и помоћне послове јавних набавки.

Чланом 92. прописано је да поступак за јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку коју именује наручилац, док чланови комисије могу да буду лица која нису запослена код наручиоца, ако наручилац нема запослена лица која имају одговарајућа стручна знања.

## ИЗУЗЕЦИ

**Предлог је да се за поједине изузете набавке пропише поједностављени поступак јавне набавке (обавезна објава огласа о покретању поступка – обавештења за добровољну претходну транспарентност и сл.).**

У чл. 11., 12. и 14. Закона о јавним набавкама, у делу прописивања изузетака од примене одредаба закона, одређено је да се на ове набавке примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

Прописивање поједностављеног поступка би се посебно могло односити на следеће изузетке: куповина времена за телевизијско, односно радијско емитовање, односно времена за емитовање програмских садржаја, од пружаоца медијских услуга и набавка зајмова и кредита.

У вези са изузетком из члана 12. ст. 1. т. 2) (куповина времена за телевизијско, односно радијско емитовање, односно времена за емитовање програмских садржаја, од пружаоца медијских услуга), скрећемо пажњу на његову неоправданост, те да би овај предмет набавке, као и друге видове набавке медијских

услуга требало уредити посебним нормама, као што је предвиђено актуелном Медијском стратегијом.<sup>2</sup>

## ПРАГОВИ ДО КОЈИХ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ

**Члан 27. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Одредбе овог закона не примењују се на:**

**1) набавке истоврсних добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чије су процењене вредности мање од 1.000.000 динара и набавке истоврсних радова чије су процењене вредности мање од 3.000.000 динара на годишњем нивоу;**

**2) набавке истоврсних добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чије су процењене вредности мање од 15.000.000 динара, за потребе дипломатских мисија, дипломатско-конзуларних представништава и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавке истоврсних радова за те потребе чије су процењене вредности мање од 650.000.000 динара на годишњем нивоу;**

**3) набавке истоврсних друштвених и других посебних услуга из члана 75. овог закона чије су процењене вредности мање од 10.000.000 динара када набавке спроводи јавни наручилац, односно мање од 15.000.000 динара када набавке спроводи секторски наручилац.**

**У случају из става 1. овог члана примењују се начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретних набавки.“**

Када се одређују прагови за примену Закона, потребно је дефинисати шта се сматра истоврсним набавкама. ЗЈН не уређује на јасан начин појам истоврсности добара, услуга и радова, нити да ли се њихова вредност посматра на годишњем нивоу, већ се прагови одређују по појединачном поступку, што је посебно спорно.

За набавке из члана 75. Закона о јавним набавкама (друштвене и друге посебне услуге), а у питању су, између осталог, услуге хотела и ресторана, правне услуге које већ нису изузете од примене закона, услуге синдиката, политичких организација, удружења младих и других организација са чланством, праг је

---

2

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/REGULACIJA%20PROMOTIVNIH%20AKTIVNOSTI.%20MEDIJSKI%20SEKTOR.pdf>

постављен на 15.000.000 динара, односно на 20.000.000 динара ако набавку спроводи секторски наручилац.

Поставља се питање како се дошло до таквог решења и на бази које упоредне статистике и аналитике је утврђено да је баш то права мера.

Имајући у виду наведено требало би размотрити вредности прагова до којих се закон не примењује, поготово у погледу друштвених и других посебних услуга.

Такође, предлог је преформулисати предметну одредбу тако да не говори о појединачној набавци, већ о набавкама у контексту одређивања истоврсности и њихове вредности на годишњем нивоу.

## ИСТОВРСНОСТ

### **Члан 29. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.**

**Одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки.**

**Наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да има сличну намену и сврху и/или који представља техничку, технолошку, функционалну или другу објективно одредиву целину.“**

Одсуство дефиниције истоврсности изазива бројне проблеме како наручиоцима, тако и контролним органима. Када се одређују прагови за примену Закона у контексту члана 27. ЗЈН, неопходно је јасно дефинисати шта се сматра истоврсним набавкама. ЗЈН не уређује на јасан начин појам истоврсности добара, услуга и радова, нити да ли се њихова вредност посматра на годишњем нивоу, већ се прагови одређују по појединачном поступку, што је посебно спорно. Неопходно је унети прецизнију дефиницију, односно дефиницију истоврсности набавки.

## ПОСЕБАН АКТ

### **Члан 49. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Наручилац је у обавези да предузме све потребне мере како не би дошло до корупције у планирању јавних набавки, у поступку јавне набавке или током извршења уговора о јавној набавци, како би се корупција правовремено открила, како би биле отклоњене или умањене штетне последице корупције и како би учесници у корупцији били кажњени, у складу са законом.**

**Наручилац је дужан да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци (начин комуникације, правила, обавезе и одговорност лица и организационих јединица), начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.**

**Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину посебног акта за директне и индиректне кориснике буџетских средстава.**

**Наручилац је дужан да посебан акт објави на својој интернет страници.“**

ЗЈН-ом није предвиђено шта би требало да садржи од података посебни акт, нити је предвиђено доношење подзаконског акта од стране Канцеларије за јавне набавке, а то је било неопходно да би овај акт имао свој пуни смисао и примену.

Дакле, потребно је предвидети обавезу Канцеларије да ближе уреди садржину посебног акта за наручиоце нпр. на републичком и локалном новоу, као и са становишта јавних предузећа као наручилаца (или, за директне и индиректне буџетске кориснике, примера ради, посебно због начина праћења реализације финансијских планова и планова пословања).

Примера ради, Посебан акт би требало обавезно да садржи следеће:

#### **„1. ПЛАНИРАЊЕ НАБАВКЕ**

**1) Критеријуми за планирање набавки** – параметри које би организационе јединице наручиоца требале да имају у виду приликом одређивања својих потреба за набавкама (рецимо, да буду у функцији обављања послова наручиоца и у интересу грађана, затим, да су узети у обзир сви трошкови животног циклуса итд.).



**2) Инструкције за планирање** - детаљна правила за планирање набавки која би била достављена свим организационим јединицама које планирају потребе за набавкама, а која би садржала нарочито методологију и упутства за истраживање тржишта и утврђивање и исказивање потреба за набавкама, као и полазне елементе за планирање потреба (стање залиха, очекиване ванредне активности у наредној планској години и друге податке од значаја за утврђивање потреба за набавкама).

**3) Образац за планирање са упутством за попуњавање** – могао би да буде сачињен у електронским облику и достављен свим организационим јединицама са инструкцијама за планирање (за попуњавање тог обрасца), а био би достављен до одређеног датума, рецимо до 30. октобра.

**4) Исказивање стварних потреба** - организационе јединице које планирају набавке би исказивале своје стварне потребе тако што у поменути образац који им је достављен уносе одређене податке у складу са инструкцијама за планирање, и попуњене обрасце за планирање достављају носиоцима планирања до одређеног датума, рецимо, најкасније до 15. новембра, а изузетно стварне потребе за набавкама могу доставити и накнадно, а најкасније до одређеног датума, рецимо до 30. новембра.

**5) Истраживање тржишта** – јасно прописати обавезу да се спроводи истраживање тржишта сваког појединачног предмета набавке прикупљањем информација о начину задовољавања конкретне потребе, упоређивањем цена на тржишту, квалитета, периода гаранције, начина и трошкова одржавања и други начин. Важно је документовати спроведено истраживање тржишта, тако да се у документацији наручиоца налазе докази о томе.

**6) Провера стварних потреба и допуна садржине плана набавки** - носиоци планирања би требало да врше проверу оправданости предложених предмета набавки и процењених вредности, као и да разматрају усклађеност предмета набавки са стварним потребама наручиоца. На основу извршених провера, а у сарадњи са организационим јединицама које су исказале потребе за набавкама, носиоци планирања врше потребне измене у циљу усклађивања предложених набавки са стварним потребама.

**7) Израда нацрта и предлога плана набавки, као и доношење самог плана набавки** - након усклађивања са нацртом буџета за наредну годину, носиоци планирања израђују нацрт плана набавки, који се у сарадњи са организационим јединицама наручиоца за чије потребе ће се спроводити набавке коригује да би се припремио предлог плана који ће бити усвојен као коначни план јавних набавки за следећу годину. Требало би детаљно уредити ту процедуру.

**8) Достављање плана набавки организационим јединицама** - непосредно по доношењу, а најкасније у року од десет дана од дана доношења, носиоци планирања објављују план јавних набавки на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, и требало би да донети план набавки, са упутством за поступање, доставе свим организационим јединицама које су исказале потребе за набавкама да би се и на тај начин упознали са тим планом.

**9) Измене и допуне плана набавки** - измене и допуне плана набавки би требало донети у поступку који је прописан за доношење плана набавки, и то тако да све измене буду видљиве у односу на основни план и да све измене буду образложене. Измене и допуне плана набавки, у случајевима који су прописани Законом о јавним набавкама, носиоци планирања објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници у року од десет дана од дана доношења.

**10) Евидентирање, чување документације у вези с набавкама и вођење евиденција** - наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Те радње у фази планирања би требало да врши носилац планирања, у поступку јавне набавке комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке, а у фази праћења реализације уговора о набавци лице, односно организациона јединица који су задужени за праћење реализације уговора.

## **2. СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

**1) Захтев за покретање поступка јавне набавке** – потреба за покретањем поступка јавне набавке се исказује подношењем овог захтева, а њега би требало да поднесе организациона јединица/служба која је корисник набавке, односно организациона јединица/служба која је планирала јавну набавку. Тај захтев се подноси уколико је јавна набавка предвиђена годишњим планом јавних набавки наручиоца за текућу годину, осим ако је другачије предвиђено Законом. Подносилац захтева би био дужан да у захтеву за покретање поступка јавне набавке одреди предмет јавне набавке, процењену вредност, техничке спецификације, квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, техничке прописе и стандарде који се примењују, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и слично, одржавање, гарантни рок, тако да не користи дискриминаторске критеријуме за квалитативни избор и техничке спецификације. Подносилац захтева може предложити и критеријуме за избор привредног субјекта а који се тичу стручног и техничког капацитета, са образложењем предложених критеријума. Подносилац захтева може предложити и специфичне критеријуме економски најповољније понуде, са образложењем тих критеријума. Такође, подносилац захтева може, уз образложење, у захтеву предложити да се јавна набавке обликује у више партија. Требало би предвидети да се подносилац захтева

сматра одговорним за израђене техничке спецификације и критеријуме за избор/критеријуме за доделу уговора.

**2) Начин поступања по одобреном захтеву за покретање поступка јавне набавке** - уколико поднети захтев садржи недостатке, односно не садржи све потребне елементе, исти се без одлагања враћа подносиоцу захтева на исправку и допуну, која мора бити учињена у најкраћем могућем року, и потребно је одредити тај рок. Уколико поднети захтев садржи све неопходне елементе, захтев се доставља на одобрење овлашћеном лицу наручиоца. На основу одобреног захтева, у предвиђеном року се сачињава предлог одлуке о спровођењу поступка јавне набавке која садржи све потребне елементе прописане Законом. Након потписивања, примерак одлуке о спровођењу поступка се доставља члановима комисије наредног дана од дана доношења, предлог је путем интерне доставне књиге.

**3) Начин именовања чланова комисије за јавну набавку, односно лица која спроводе поступак јавне набавке** – требало би предвидети да се чланови комисије за јавну набавку именују и из реда запослених из организационог дела који је поднело захтев за покретање поступка, а могу бити именовани и чланови из других организационих служби уколико за то постоји објективна потреба. Чланови комисије за јавну набавку, односно лице које јавни наручилац именује могу да буду лица која нису запослена код наручиоца, ако јавни наручилац нема запослена лица која имају одговарајућа стручна знања.

**4) Начин пружања стручне помоћи комисији, односно лицима која спроводе поступак јавне набавке** - Организациона јединица за јавне набавке и све остале организационе јединице наручиоца дужне су да у оквиру своје надлежности пруже стручну помоћ комисији за јавну набавку, а у случају потребе за стручном помоћи, комисија се писаним или електронским путем обраћа надлежној организационој јединици. Требало би прописати да је организациона јединица од које је затражена стручна помоћ, дужна је да писаним путем или електронским путем одговори на захтев комисије, у року који одређује комисија, а у складу са прописаним роковима за поступање.

**5) Израда и објављивање конкурсне документације и јавног позива** - комисија за јавну набавку припрема конкурсну документацију, на начин утврђен Законом и подзаконским актима који уређују област јавних набавки, тако да понуђачи на основу исте могу да припреме понуду.

**6) Додатне информације или појашњења и измене и допуне конкурсне документације, комуникација** - Додатне информације или појашњења као и потребне измене и допуне конкурсне документације, сачињава комисија за јавну набавку, у складу са Законом, након чега се иста шаљу на објављивање на Порталу јавних набавки.

**7) Обуштава поступка пре истека рока за подношење понуда** – потребно је указати на то да у случају обуштаве поступка пре истека рока за подношење понуда, Портал јавних набавки трајно онемогућава приступ понудама или пријавама, а комисија за јавну набавку враћа понуђачима неотворене понуде, пријаве и друге документе који нису достављени путем Портала јавних набавки.

**8) Објављивање у поступку јавне набавке** – требало би предвидети ко за потребе комисије за јавну набавку врши сачињавање и објављивање огласа о јавној набавци, јавног позива, конкурсне документације и других аката у поступку јавне набавке, у складу са Законом и подзаконским актима.

**9) Профил наручиоца** - наручилац може да објави профил на својој интернет страници. На профилу наручиоца објављују се општи подаци о наручиоцу, план јавних набавки, претходно информативно обавештење, информације о поступцима јавне набавке, као и други подаци у вези са јавном набавком.

**10) Пријем и отварање понуда** – требало би имати у виду да је уколико се делови понуде не могу поднети електронским путем у смислу члана 45. став 3. Закона, наручилац дужан да приликом пријема, на коверти, односно кутији у којој се налазе, обележи време пријема. Ако су делови понуде достављени непосредно, јавни наручилац предаје понуђачу потврду пријема. У случају из претходног става овог члана, ако су делови понуде поднети неблаговремено, јавни наручилац ће по окончању поступка отварања, неотворене делове понуде да врати понуђачу, са назнаком да су поднети неблаговремено.

**11) Начин поступања у фази стручне оцене понуда** – требало би инсистирати на томе да оцену испуњености захтеваних техничких спецификација и достављених модела и узорака, као и критеријума за избор и критеријума за доделу уговора врши члан комисије који се именује из организационе јединице по чијем захтеву је јавна набавка покренута.

**12) Сачињавање извештаја о поступку јавне набавке** – требало би обратити пажњу на садржину овог извештаја која је Законом прописана.

**13) Доношење одлуке о додели уговора** - у складу са Извештајем о поступку, комисија за јавну набавку припрема предлог одлуке о додели уговора, предлог одлуке о закључењу оквирног споразума, предлог одлуке о обуштави поступка јавне набавке, предлог одлуке о искључењу кандидата, као и обавештења о признавању квалификације, у складу са одредбама Закона.

**14) Доношење одлуке о обуштави поступка** – та одлука мора да буде образложена, мора да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке, односно разлоге обуштавања поступка и упутство о правном средству.

**15) Доношење одлуке о искључењу кандидата** - у рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем, конкурентном дијалогу и партнерству за иновације, јавни наручилац према унапред дефинисаним критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта, односно критеријумима или правилима за смањење броја кандидата у тим поступцима, а на основу резултата прегледа и оцене пријава, доноси посебну одлуку о искључењу кандидата за сваког појединог учесника који неће бити позван да поднесе понуду или да води дијалог. Одлука о искључењу кандидата мора да буде образложена и да садржи нарочито разлоге неиспуњавања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта или критеријума или правила за смањење броја кандидата ако је примењиво, као и упутство о правном средству.

**16) Увид у документацију** - након објављивања одлуке о додели уговора, одлуке о закључењу оквирног споразума, односно одлуке о обустави поступка јавни наручилац је дужан да у року од два дана од дана пријема писаног захтева, привредном субјекту који је поднео понуду односно пријаву у поступку јавне набавке, омогући увид у документацију и копирање документације из поступка о трошку подносиоца захтева, односно преузимање документације на одговарајући начин, с тим да је наручилац обавезан да заштити поверљиве податке, у складу са одредбама Закона.

**17) Поступање у случају подношења захтева за заштиту права** - комисија за јавну набавку предузима све радње у поступку заштите права и поступа по поднетом захтеву за заштиту права, у складу са Законом. У овом делу би, такође, требало инсистирати на томе да на наводе у погледу испуњености захтеваних техничких спецификација и достављених модела и узорака, као и критеријума за избор и критеријума за доделу уговора предлог одговора припреми члан комисије који се именује из организационе јединице по чијем захтеву је јавна набавка покренута.

**18) Начин поступања у току закључивања уговора** - по истеку рока за подношење захтева за заштиту права након доношења одлуке о додели уговора, односно одлуке о закључењу оквирног споразума, односно ако у року предвиђеним Законом није поднет захтев за заштиту права или је захтев за заштиту права одбачен или одбијен, као и ако је поступак заштите права обустављен, требало би предвидети ко сачињава предлог уговора, а исти мора одговарати моделу уговора из конкурсне документације. Требало би предвидети у колико примерака се сачињава уговор и ко након потписивања доставља све примерке уговора на потписивање другој уговорној страни или обезбеђује потписивање на други одговарајући начин, у року од десет дана од истека рока за подношење захтева за заштиту права.

**19) Обавештење о додели уговора, обустави поступка или поништењу поступка, обавештење за добровољну претходну транспарентност** - наручилац је дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума. Наручилац је дужан да тромесечно објављује збирно обавештење о додели уговора који су закључени на основу оквирног споразума и на основу система динамичне набавке, у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени.

**20) Овлашћења и одговорности у поступку јавне набавке** – требало би детаљно предвидети ко је одговоран за појединачне радње у свакој од фаза јавне набавке.

**21) Начин обезбеђивања конкуренције** – требало би јасно предвидети да се конкуренција у свим поступцима јавне набавке обезбеђује се у складу са Законом, уз обавезу примене свих начела јавних набавки, те да је поступку јавне набавке неопходно је поступати на економичан и ефикасан начин, уз обезбеђење конкуренције, једнаког положаја свих привредних субјеката, без дискриминације, као и поступањем на транспарентан и пропорционалан начин.

**22) Начин поступања у циљу заштите података и одређивање поверљивости** – требало би предвидети да су организациона јединица за јавне набавке, чланови комисије, лице које јавни наручилац именује као и сви запослени дужни су да чувају као поверљиве све податке које је привредни субјект учинио доступним наручиоцу у поступку јавне набавке и које је у складу са законом којим се уређује заштита пословне тајне или који представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података као такве означено, укључујући али не ограничавајући се на техничке или пословне тајне и чувају као пословну тајну податке о привредним субјектима заинтересованим за учешће у поступку јавне набавке и податке о поднетим пријавама и понудама до отварања пријава, односно понуда.

**23) Начин евидентирања и чувања документације** – наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Требало би јасно предвидети која је организациона јединица дужна да, у складу са прописима којима се уређује област документарне грађе и архива, чува целокупну документацију везану за јавне набавке.

### **3. ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА**

**1) Одређивање лица за праћење извршења уговора и правила комуникације с другом уговорном страном у вези с тим извршењем** –

наручилац би требало да одреди лице које ће бити одговорно за праћење извршења закљученог уговора (у даљем тексту: одговорно лице). Одговорно лице је дужно да дневно прати, контролише, води потребне евиденције и извештава о реализацији, застојима, неправилностима и свим другим информацијама значајним за реализацију уговора за чије је праћење извршења одговоран. Одговорно лице је дужно да благовремено пре истека рока важења уговора или финансијског испуњења уговора, о томе обавести надлежног руководиоца подносиоца захтева, како би се благовремено покренуо нови поступак набавке и спречио застој у функционисању и редовном процесу рада. Комуникација с другом уговорном страном у вези са извршењем уговора одвија се искључиво писаним путем, односно поштом, мејлом или факсом, осим када је усмена комуникација у вези са текућим (не битним) стварима једина могућа. Уколико се одржава састанак с другом уговорном страном, о томе се сачињава белешка.

**2) Критеријуми, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова** - на критеријуме, правила и начин провере квантитета и квалитета испоручених добара, пружених услуга или изведених радова примењују се важећи прописи, општи акти и процедуре наручиоца којима се уређује ова област, као и одредбе закљученог уговора. Требало би предвидети шта су лица која врше квантитативни и квалитативни пријем добара, услуга или радова дужна да провере (рецимо, да ли количина испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговара уговореној, те да ли врста и квалитет испоручених добара, пружених услуга или изведених радова одговарају уговореним.

**3) Правила у вези с плаћањем** - ако другачије није прописано општим актима и процедурама наручиоца или закљученим уговором, плаћање се врши на основу рачуна које доставља друга уговорна страна, уз које се доставља пропратна документација. Требало би предвидети која лица врше оверу рачуна.

**4) Правила поступања у случају рекламација у вези са извршењем уговора и у случају потребе за отклањањем грешака у гарантном року** – требало би предвидети да је лице одговорно за извршење уговора дужно да о евентуалним проблемима у извршењу уговора (неблаговремено извршење уговорних обавеза, проблеми у вези с тим извршењем, престанак уговора и др.) писмено обавести одређену организациону јединицу наручиоца, која утврђује начин решавања тих проблема и предузима одговарајуће активности.

**5) Правила поступања у вези с уговореним средствима финансијског обезбеђења** – требало би предвидети ко се стара о роковима важења средстава финансијског обезбеђења и прибављању нових средстава финансијског обезбеђења ако је постојећим истекао рок важења, а уговорне обавезе нису извршене. Када се утврде разлози за реализацију уговорених средстава финансијског обезбеђења, требало би одредити ко проверава испуњеност услова за

реализацију уговорених средстава финансијског обезбеђења и, ако сматра да су ти услови испуњени, стара се о њиховој реализацији у складу с прописима.

**6) *Правила поступања у вези са изменом у току трајања уговора и раскидом уговора*** – требало би предвидети ко ће разматрати захтеве изабраних понуђача за изменама уговора, те ко ће припремати те измене и ко ће објављивати потребне огласе. Такође, важно је одредити обавезу обавештавања одређеног лица или организационе јединице о постојању разлога за раскид уговора.

**7) *Правила састављања извештаја (анализе) о извршењу уговора*** - по окончаном извршењу закљученог уговора, требало би сачинити извештај о извршењу уговора, у којем би било констатовано да ли је уговор извршен у свему у складу са уговореним и били би наведени проблеми који су уочени у извршењу уговора.

**8) *Контрола извршења уговора о јавној набавци*** - контролу извршења уговора о јавној набавци требало би да врши лице које за то именује одговорно лице наручиоца (у даљем тексту: Лице за контролу). Лице за контролу контролише да ли је извршење уговора о јавној набавци било у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. Контрола извршења уговора обухвата контролу мера, радњи и аката наручиоца у поступку извршења уговора о јавној набавци. Контрола се може вршити у току извршења уговора о јавној набавци, као и након извршења. У току вршења контроле извршења уговора, све организационе јединице су дужне да доставе лицу за контролу тражене информације и документа која су у њиховом поседу или под њиховом контролом, у реалном року који одреди лице за контролу. Комуникација у току вршења контроле се обавља писаним или електронским путем. Може бити предвиђена редовна и ванредна контрола.

#### **4. СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА НАБАВКИ НА КОЈЕ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈЕ ЗАКОН**

- 1) Доношење плана набавки и иницирање и покретање поступка набавке,*
- 2) Начин поступања по одобреном захтеву за покретање поступка набавке*
- 3) Лице задужено за спровођење поступка набавке и комисија за набавку*
- 4) Начин пружања стручне помоћи комисији, односно лицу задуженом за спровођење поступка набавке*



- 5) Позив за подношење понуда
- 6) Начин подношења понуде и отварање понуда
- 7) Битни недостаци понуде
- 8) Доношење одлуке о додели уговора
- 9) Закључење уговора
- 10) Обавештење за добровољну претходну транспарентност
- 11) Набавке мање вредности
- 12) Овлашћења и одговорности у поступку набавке

## **5. СПРОВОЂЕЊЕ ПОСТУПАКА НАБАВКИ ДРУШТВЕНИХ И ДРУГИХ ПОСЕБНИХ УСЛУГА**

Јавне набавке друштвених и других посебних услуга прописане су чл. 75. и 76. Закона и Прилогом 7. Закона.

Јавне набавке друштвених и других посебних услуга се планирају, а реализација уговора о овим набавкама прати, у складу са одредбама овог правилника које се односе на друге јавне набавке.

Јавне набавке друштвених и других посебних услуга чија је процењена вредност једнака или већа од 15.000.000,00 динара спроводе се, по правилу, применом отвореног поступка јавне набавке и применом одредаба овог правилника којима се уређује спровођење поступка јавне набавке. изузев у погледу \_\_\_\_\_.

Набавке друштвених и других посебних услуга чија је процењена вредност мања од 15.000.000,00 динара, спроводе се у складу са одредбама овог правилника којим се уређује спровођење поступка набавки на које се не примењује Закон.“

### **РОКОВИ ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА**

**Предлог је да се у члану 56. став 6. Закона о јавним набавкама предвиди да се рок може скратити на 15 дана само уколико је оправдана хитност изазвана околностима које ни у ком случају не зависе од поступања наручиоца и уколико наведени рок јесте примерен предмету**

**јавне набавке у погледу времена потребног за припрему прихватљиве понуде.**

**Такође, наш предлог је да о скраћењу рока у складу са овом одредбом, наручилац мора обавестити Канцеларију за јавне набавке, која врши мониторинг, како би се обезбедио ефикаснији надзор код примене ових одредаба.**

Наиме, члан 52. став 6. Закона о јавним набавкама (отворени поступак, али решење предвиђено и за друге врсте поступака) прописује следеће:

Наручилац може да одреди краћи рок за подношење понуда, али не краћи од 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива, ако рок из става 3. тач. 1) и 2) овог члана није примерен из разлога оправдане хитности, за коју наручилац поседује ваљане доказе.

Дакле, Законом о јавним набавкама је предвиђена могућност скраћења рокова на 15 дана ако се ради о оправданој хитности за коју наручилац мора да поседује ваљане доказе. Ова одредба јесте у складу са одредбом Директиве ЕУ. Међутим, Директива не забрањује њену даљу разраду.

У нашем систему, у којем је уобичајена пракса да се рокови не одређују изнад законског минимума, без даље разраде одредбе, постављање минималног рока ће представљати уобичајену праксу и нешто што ће бити коришћено од стране наручилаца у циљу смањења и онако недовољне конкуренције.

## **ДВОСТЕПЕНИ ПОСТУПЦИ**

**Предлог је да поступак отварања пријава у двостепеним поступцима буде јаван, уз достављање одлука сваком подносиоцу пријаве појединачно, и то на начин да се наводе разлози за његово искључење, као и за искључење, али и избор других кандидата, како би се могла оспоравати прихватљивост других пријава.**

Наиме, члан 53. став 5. Закона о јавним набавкама (рестриктивни поступак, али је решење предвиђено и у другим двостепеним поступцима) садржи следећа правила:

Наручилац благовремено поднете пријаве оцењује на основу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта који су наведени у документацији о набавци, о чему сачињава извештај и сваком кандидату коме је призната

квалификација доставља обавештење о признавању квалификације, а кандидату коме није призната квалификација одлуку са образложењем разлога због којих му није призната квалификација, водећи рачуна да не открива информације о осталим кандидатима.

Члан 148. став 1. Закона о јавним набавкама прописује:

У рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем, конкурентном дијалогу, преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и партнерству за иновације, наручилац према унапред дефинисаним критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта, односно критеријумима или правилима за смањење броја кандидата у тим поступцима, а на основу резултата прегледа и оцене пријава, доноси посебну одлуку о искључењу кандидата за сваког појединачног учесника који неће бити позван да поднесе понуду или да води дијалог.

У складу са чланом 140. став 2. Закона о јавним набавкама, отварање понуда је јавно, али не и пријава у првој фази двостепених поступака.

Из наведених одредаба Закона произлази да у првој фази двостепених поступака отварање пријава није јавно, да се одлука о искључењу из даљег тока поступка доставља сваком подносиоцу пријаве појединачно, и то на начин да се наводе само разлози за његово искључење, док подносилац пријаве не сазнаје које су пријаве оцењене прихватљивим и не може да оспори евентуалну неприхватљивост других пријава.

Наведено решење се оправдава разлозима конкуренције, како кандидати не би знали једни за друге у другој фази поступка.

Међутим, пракса показује да је ове информације практично немогуће „сакрити“, а не може се искључити ни могућност да ће „привилеговани понуђачи“ сазнати ове информације.

Даље се с тим у вези поставља питање активне легитимације за подношење захтева за заштиту права након доношења одлуке о додели уговора у другој фази. Чак и у ситуацији када ће такву активну легитимацију неспорно имати подносилац пријаве који је искључен (уколико може оправдано да оспори прихватљивост свих других пријава), то би значило да поступак може бити поништен у целини након спроведене две фазе поступка. Такво решење је крајње неефикасно, и стога супротно једном од прокламованих циљева закона (повећање ефикасности).

## ПРЕГОВАРАЧКИ ПОСТУПАК БЕЗ ОБЈАВЉИВАЊА ЈАВНОГ ПОЗИВА-ХИТНОСТ И ОДРЕЂЕНИ ПОНУЂАЧ

**Код преговарачког поступка без објављивања јавног позива би требало предложити измене у погледу објаве конкурсне документације и обавезног објављивања мишљења Канцеларије.**

Код преговарачког поступка без објављивања јавног позива конкуренција је по правилу ограничена, а често и сасвим искључена.

Чланом 61. став 1. Закона о јавним набавкама прописани су различити основи за спровођење преговарачког поступка без објављивања јавног позива.

Два основа су најчешћа: ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове који су предмет набавке и изузетна хитност проузрокована изненадним догађајима.

У оба случаја, наручилац је дужан да на Порталу јавних набавки објави обавештење о спровођењу поступка са разлозима за његово спровођење.

Истовремено (дакле не пре, већ када објави обавештење), наручилац је дужан да затражи мишљење од Канцеларије за јавне набавке у погледу основаности спровођења овог поступка.

Према одредби члана 62. Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да упути позив на преговарање једном или, ако је могуће, већем броју привредних субјеката, а уз тај позив је дужан да достави конкурсну документацију. Понуђачи који нису позвани на преговарање, као и јавност генерално, тиме су ускраћени за податке који чине саставни део те документације. Тиме је омогућено да од јавности буду сакривене најважније информације о поступку у којем нема конкуренције и о томе о чему ће се и на који начин преговарати у том поступку.

Такође, битну разлику у односу на претходни закон представља и чињеница да Канцеларија није дужна да мишљење о основаности спровођења преговарачког поступка објављује на Порталу јавних набавки. Тако је јавност онемогућена да стекне увид у став Канцеларије, па чак и у то да ли је наручилац уопште затражио мишљење.

## ПРЕГОВАРАЧКИ ПОСТУПАК БЕЗ ОБЈАВЉИВАЊА ЈАВНОГ ПОЗИВА-ЧЛАН 62. СТАВ 9. ЗЈН

**Члан 62. став 9. Закона о јавним набавкама је неопходно допунити описом поступка који наручилац спроводи, те Портал јавних набавки усагласити са Законом о јавним набавкама.**

Чланом 62. став 9. Закона о јавним набавкама прописано је да наручилац није дужан да поступи на начин прописан ст. 1 - 6. овог члана, у случају спровођења поступка:

- 1) из члана 61. став 1. тачка 2) овог закона у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају безбедност, здравље и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације и
- 2) из члана 61. став 3. тачка 2) и став 4. овог закона.

Међутим, није прописан начин на који је наручилац дужан да поступи.

Са друге стране, Портал јавних набавки садржи за овакве поступке одређене кораке који подразумевају попуњавање основних података о поступку, основ за спровођење и од докумената - једино објаву Одлуке о додели уговора. Наведена „процедура“ на Порталу нема основ у одредбама Закона.

Дакле, Законом је прописано да се у случају спровођења поступка из члана 62. став 9. Закона не објављују огласи, конкурсна документација нити се шаље захтев за давање мишљења Канцеларије за јавне набавке, али није наведено шта је наручилац дужан да предузме.

Са друге стране, Портал јавних набавки подразумева да наручилац кад покреће овакав поступак учитава на Портал Одлуку о додели уговора.

Законом није прописана било каква процедура коју наручилац спроводи.

## ОКВИРНИ СПОРАЗУМ СА ЈЕДНИМ ПОНУЂАЧЕМ

Наш предлог је да се у постојеће одредбе које регулишу оквирни споразум унесе одредба која би гласила:

**„Уколико се оквирни споразум закључује са једним понуђачем, конкурсна документација мора садржати оквирне или максималне количине предмета јавне набавке.**

**Наручилац је дужан да након извршења оквирног споразума сачини извештај о реализованим количинама предмета јавне набавке“.**

Оквирни споразум је уређен чл. 66. и 67. Закона о јавним набавкама. Оквирни споразум је споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, којим се утврђују услови и начин доделе уговора током периода важења оквирног споразума, посебно у погледу цене и где је прикладно количине.

Постала је устаљена пракса да се оквирни споразум закључује са једним понуђачем, без одређивања макар оквирних/планираних количина.

Републичка комисије је у Решењу бр. 4-00-526/2018 овакво поступање оценила законитим, и поред одредбе којом се предвиђа да се морају поштовати начела јавних набавки.

Наведено поступање даје огроман простор за злоупотребе на начин да се за одређене ставке понуде (за које „привилеговани“ понуђач зна да ће се поручивати) одреде високе цене, а за друге (за оне за које зна да се неће поручивати) ниске цене, што у пракси доводи до очигледног кршења начела једнакости понуђача и злоупотребе.

Овакво поступање је противно пракси Европског суда правде.

## **ПЛАН ЈАВНИХ НАБАВКИ И НАБАВКИ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ**

### **Члан 88. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Наручилац је дужан, најкасније до 01. марта текуће године, да донесе годишњи план јавних набавки који обавезно садржи следеће податке:**

- 1) предмет јавне набавке и ЦПВ ознаку;**
- 2) процењену вредност јавне набавке;**
- 3) врсту поступка јавне набавке;**
- 4) оквирно време покретања поступка.**

**Наручилац у плану јавних набавки из става 1. овог члана наводи уколико набавку спроводи преко тела за централизоване јавне набавке.**

**План јавних набавки и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.**

**Изменом и допуном плана јавних набавки сматра се планирање нове јавне набавке, измена предмета јавне набавке и повећање процењене вредности јавне набавке за више од 10%.**

**Наручилац није дужан да објави податке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.**

**Процењена вредност се не може сматрати тајним податком ни пословном тајном.**

**Наручилац може да покрене поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки.**

**У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки.**

**Наручилац је дужан да донесе годишњи План набавки на које се Закон не примењује, који обавезно садржи следеће податке:**

- 1) предмет набавке и ЦПВ ознаку;**
- 2) процењену вредност набавке;**
- 3) основ за изузеће од примене Закона;**
- 4) оквирно време покретања поступка.“**

**План набавки на које се Закон не примењује и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења.“**

Неопходно је дакле, одредити рок за доношење Плана јавних набавки, као и обавезу доношења и објављивања Плана набавки на које се Закон не примењује, са уређеном обавезном садржином, јер уређење те обавезе представља битан део пословања и праћења трошења јавних средстава наручилаца. Такође, процењена вредност не би смела да буде тајни, сакривени податак, тим пре што повећање исте

испод 10 % нигде није видљиво, смањење такође, а понуђачи немају увид у, за њих, можда најважнији сегмент за одлуку да ли ће поднети понуду у поступку јавне набавке.

## ИСТРАЖИВАЊЕ ТРЖИШТА

### **Члан 89. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Пре спровођења поступка јавне набавке наручилац мора да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка јавне набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком.**

**Наручилац, у смислу става 1. овог члана, може да тражи или да узме у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакости привредних субјеката и транспарентности.**

**Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње предузете у смислу става 1. овог члана.“**

Директива 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ (тзв. класична директива), у погледу планирања набавки, садржи само једну одредбу, која се односи на истраживање тржишта. Наиме, овом одредбом даје се могућност наручиоцима да пре покретања поступка јавне набавке спроведу истраживање тржишта у сврху припреме набавке и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком. Ова одредба је значајна због тога што је унела у законодавство праксу која је развијена пре доношења Директиве – да наручиоци траже или прихвате савет независних стручњака, надлежних тела или учесника на тржишту, у циљу планирања и спровођења поступака набавки, свакако под условом да такви савети не доводе до нарушавања тржишног надметања и да се не крше начела забране дискриминације и транспарентности.

Информације добијене истраживањем тржишта су основа за утврђивање техничких спецификација предмета набавке, избор начина спровођења поступка јавне набавке итд, а све како би наручилац остварио највећу вредност за уложени новац.



Истраживање тржишта може се вршити на различите начине, као што су:

- испитивање претходних искустава у набавци (постојеће информације о претходно спроведеним поступцима набавки и базе података о добављачима и уговорима);
- истраживање расположивих информација путем интернета;
- испитивање искустава других наручилаца, коришћењем информација на Порталу јавних набавки;
- на други погодан начин, имајући у виду сваки предмет набавке појединачно.

Један од најзначајнијих начина истраживања тржишта су консултације са учесницима на релевантном тржишту предмета набавке. Наиме, иако се још увек не користи често у пракси (или бар не у складу са начелима јавних набавки), Закон не забрањује наручиоцима да у фази планирања набавки врше комуникацију са учесницима на тржишту. Ова комуникација може се вршити на различите начине, као што су: присуствовање презентацијама учесника на тржишту, тестирање потенцијалних решења, разговори са учесницима на тржишту и на други погодан начин.

Свакако, приликом спровођења консултација са учесницима на тржишту, наручиоци морају поступати на начин који није у супротности са начелима јавних набавки, а пре свега начелом једнакости понуђача.

Један од начина консултација на тржишту, који наручилац може да предвиди својим посебним актом, било би објављивање позива заинтересованим учесницима на тржишту да пружи прелиминарне информације у вези са начином задовољења одређене потребе наручиоца, на начин да сва заинтересована лица могу дати своје предлоге, који би били узети у разматрање приликом дефинисања предмета набавке и његових спецификација.

Дакле, требало би истраживање тржишта предвидети као обавезу, имајући у виду важност ове почетне фазе у планирању набавке и дефинисању предмета, тех.спецификација, обрачуна трошкова животног циклуса итд.

Ово поготово ако имамо у виду да процењена вредност МОРА да буде заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, мора да буде валидна у време покретања поступка и њено одређивање не може да се врши на начин који има за циљ избегавање примене Закона о јавним набавкама.

## СРЕДСТВО ОБЕЗБЕЂЕЊА ЗА ОЗБИЉНОСТ ПОНУДЕ

**Предлог је да се из одредбе члана 94. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама брише део одредбе: „не достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у складу са чланом 119. овог закона“.**

Наиме, члан 94. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама прописује следеће:

„Наручилац може да захтева од привредног субјекта да му достави средство обезбеђења:

1) за озбиљност понуде, у случају да понуђач одустане од своје понуде у року важења понуде, не достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у складу са чланом 119. овог закона, неосновано одбије да закључи уговор о јавној набавци или оквирни споразум или не достави обезбеђење за извршење уговора о јавној набавци или оквирног споразума;“

Из наведене одредбе произилази да се средство обезбеђења активира ако понуђач чија је понуда оцењена прихватљивом не достави доказе у складу са чланом 119. ЗЈН (у току стручне оцене понуда). То значи да долази до примене санкције за понуђача ако не достави доказе, што је крајње нелогично, јер је санкција за наведено оцена понуде као неприхватљиве. Бојазан понуђача да неће доставити све потребне доказе у фази када је готово извесно да ће му бити додељен уговор може одвратити понуђаче да уопште поднесу понуду (довољна је санкција то што ће им понуда бити одбијена). На наведени начин се додатно санкционишу непривилеговани понуђачи којима неће бити дозвољена могућност да додатно допуне потребне доказе (јер је према ЗЈН ово дискреционо право наручиоца). Треба додати да је просечан број понуда по поступку на забрињавајуће ниском нивоу и да циљ закона мора бити утицај на повећање броја понуда, док постојећа норма из ЗЈН има супротно дејство.

## ЗАШТИТА ИНТЕГРИТЕТА ПОСТУПКА

**Предлог је да факултативни основ за искључење из члана 112. став 1. тачка 4) Закона о јавним набавкама буде предвиђен као обавезан основ за искључење привредних субјеката (понуђача) из поступка јавне набавке, тако да постане саставни део члана 111. Закона о јавним набавкама, уколико и поред мера одређени понуђач има предност над осталим понуђачима.**

ЗЈН, члан 90. став 3. Закона о јавним набавкама прописује следеће:

Понуђач или кандидат може да се искључи из поступка јавне набавке, у вези са ставом 1. овог члана (ако је понуђач, кандидат или са њим повезано лице у смислу закона којим се уређује положај привредних субјеката и закона којим се уређује порез на добит правних лица на било који начин био укључен у припрему поступка набавке, наручилац предузима одговарајуће мере да би обезбедио да учешће тог понуђача или кандидата не нарушава конкуренцију), ако нема другог начина да се обезбеди поступање, у складу са обавезом поштовања начела обезбеђивања конкуренције и једнакости привредних субјеката.

Члан 112. став 1. тачка 4) ЗЈН прописује следеће:

Наручилац може у документацији о набавци да предвиди да ће да искључи привредни субјект из поступка јавне набавке у сваком тренутку ако утврди да постоји нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка набавке, у смислу члана 90. овог закона, која не може да се отклони другим мерама.

Из наведеног произилази да се понуда не може одбити из разлога повреде интегритета поступка ако не може да се отклони другим мерама (када и поред мера одређени понуђач има предност над осталим понуђачима), ако такав основ није предвиђен конкурсном документацијом.

Директива ЕУ дозвољава да наведени основ буде обавезан основ искључења понуђача.

## ОДГОВОРНОСТ ЗА ЗАКОНИТОСТ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ НАБАВКИ

**Предлог је да за законитост поступака јавних набавки буду одговорна и лица која израђују одређене делове конкурсне документације, као и руководиоци у оквиру наручиоца којима је у делокругу спровођење поступака јавних набавки, али и законски заступник/руководилац наручиоца.**

Чланом 92. став 8. Закона о јавним набавкама је прописано да се комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке, стара о законитости спровођења поступка.

На наведени начин се, као и у досадашњој пракси, сва одговорност за законито спровођење поступака јавних набавки преноси на комисију за јавну набавку. Није непознато да се комисији унапред дају услови и техничке спецификације предмета јавне набавке, којима се у највећој мери утиче на

результате поступка јавне набавке. Из наведеног разлога је потребно одговорност за законитост поступка јавне набавке проширити и на друга лица.

Наведено би значајно утицало на повећање свести о законитости спровођења поступака, јер би одговорна лица већу пажњу усмерила на законитост јавних набавки, уколико за то могли и лично да одговарају.

## ОБЈАВЉИВАЊЕ ОБАВЕШТЕЊА О ИЗВРШЕЊУ УГОВОРА

**Чланом 105. Закона о јавним набавкама одређене су врсте огласа које објављује наручилац, па сматрамо да је потребно Законом предвидети и Обавештење о извршењу уговора о јавној набавци, као нову врсту огласа који би се објављивао на Порталу јавних набавки.**

**Овај додатни оглас би се сачињавао након окончања реализације јавне набавке и садржао би:**

- **податке о уговору о јавној набавци;**
- **податке о вредности и степену извршења уговора (вредност испоручене робе, услуга, радова);**
- **податке о степену плаћања по уговору (колико је плаћено за горе наведену испоручену робу, услуге, радове);**
- **евентуално друге значајне податке о плаћању (постојање аванса нпр.);**
- **податке о поштовању рокова извршења;**
- **податке о предузетим мерама којима се санкционише непоштовање уговорних обавеза од стране изабраног понуђача (наплаћене уговорне казне, реализована средства финансијског обезбеђења итд.).**

На овај једноставан и ефикасан начин контрола извршења уговора би била знатно олакшана, а јавна доступност ових података би уједно значила и већу транспарентност ове фазе поступка на којој инсистира Европска унију у оквиру у оквиру мерила за затварање преговора за Поглавље 5.

Тако би надлежни органи, као и сва заинтересована лица, а пре свега учесници у поступку јавне набавке којима уговор није додељен, били упознати са начином извршења уговора, што би могло у одређеном делу отклонити сумњу у постојање нерегуларности током извршења уговора. Такође, представници цивилног друштва и општа јавност добили би могућност да лакше изврше контролу

начина трошења јавних средстава, што би могло значајно допринети поверењу у систем јавних набавки.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА КВАЛИТАТИВАН ИЗБОГ ПРИВРЕДНОГ СУБЈЕКТА ОСНОВИ ЗА ИСКЉУЧЕЊЕ

**Предлог је да се ограничење од пет година брише из одредбе члана 111. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама, јер посебни прописи уређују питање брисања правних последица осуде.**

Наиме, члан 111. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама прописује да је наручилац је дужан да искључи привредног субјекта из поступка јавне набавке ако привредни субјект не докаже да он и његов законски заступник у периоду од претходних пет година од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава није правноснажно осуђен, осим ако правноснажном пресудом није утврђен други период забране учешћа у поступку јавне набавке (за одређена кривична дела).

Наведено значи да, теоријски, понуђачу може бити додељен уговор о јавној набавци и ако је, на пример, законски заступник и даље на издржавању казне затвора (протекло је пет година од пресуде и није одређена мера забране учешћа у поступку јавне набавке, јер је кривично дело невезано са јавним набавкама).

**Предлог је да се одредба члана 111. став 1. тачка 5) Закона о јавним набавкама прецизира у делу који се односи на вршење непримереног утицаја, посебно у погледу тога шта ће се сматрати доказом за „покушај да се нешто изврши“, затим шта се сматра као „предност у поступку јавне набавке“, као и „непримерен утицај на одлучивање“, „обмањујући подаци“ или да се брише из обавезних основа за искључење уколико то није могуће.**

Члан 111. став 1. тачка 5) Закона о јавним набавкама прописује следеће: Наручилац је дужан да искључи привредног субјекта из поступка јавне набавке ако утврди да је привредни субјект покушао да изврши непримерен утицај на поступак одлучивања наручиоца или да дође до поверљивих података који би могли да му омогуће предност у поступку јавне набавке или је доставио обмањујуће податке који могу да утичу на одлуке које се тичу искључења привредног субјекта, избора привредног субјекта или доделе уговора.

Дакле, овакав основ је недовољно прецизно одређен. Директива ЕУ не захтева прописивање наведеног основа за искључење као обавезног.

**Потребно је и преформулисати одредбу члана 112. став 1. тачка б) Закона о јавним набавкама, јер је престога санкција да понуђач три године не може да учествује у поступку јавне набавке, ако омашком није доставио тачне податке или из неког оправданог разлога није могао да достави доказе у стручној оцени понуда, а који разлог није зависио од његовог поступања.**

**Такође, морало би да буде прецизирано да се недостављање доказа односи на све захтеване доказе, а не, нпр. на један доказ који није достављен, док сви остали јесу.**

Наиме, члан 112. став 1. тачка б) Закона о јавним набавкама садржи следећа правила: Наручилац може у документацији о набавци да предвиди да ће да искључи привредног субјекта из поступка јавне набавке у сваком тренутку ако утврди да је привредни субјект у поступцима јавних набавки у периоду од претходне три године од дана истека рока за подношење понуда доставио неистините податке потребне за проверу основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта или да није био у стању да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, уколико је као средство доказивања користио изјаву из члана 118. овог закона.

Наведено представља неоправдано поштравање услова у односу на Директиву ЕУ, која говори о „озбиљном“ достављању неистинитих података итд. (ако је привредни субјект крив за озбиљно лажно приказивање чињеница при достављању података потребних за проверу одсутности разлога за искључење или за испуњење критеријума за одабир, ако је прикрио такве информације или није у стању приложити додатне документе).

Наведено непотребно одвраћа понуђаче од учешћа у поступку јавне набавке и смањује и онако низак ниво конкуренције у јавним набавкама, те је зато наш предлог да се одредба усклади са Директивом ЕУ.

**Неопходно је детаљније и прецизније регулисати могућност из члана 113. Закона о јавним набавкама која је дата наручиоцима, а и Републичкој комисији која ће у поступку заштите права, уколико буду оспорени разлози примерености и прихватљивости понуда на основу њих, морати да утврђује да ли су предузете мере примерене, те утврдити јасне критеријуме и дефиниције спорних појмова и којима ће се предвидети строг и конкретан правац поступања наручилаца уколико се појаве описане ситуације.**

Наиме, чланом 113. Закона о јавним набавкама - „Self cleaning“, прописане су ситуације када привредни субјект, без обзира на постојање одређених обавезних основа за искључење из поступка јавне набавке (осуђиваност, повреда обавеза у области заштите животне средине, социјалног и радног права, укључујући колективне уговоре, постојање сукоба интереса) и свих факултативних основа за искључење из поступка, може наручиоцу да достави доказе да је предузео мере да би доказао своју поузданост без обзира на постојање основа за искључење.

Те мере које привредни субјект предузима оцењују се узимајући у обзир тежину и конкретне околности кривичног дела или непрофесионалног поступања, с тим да је наручилац дужан да образложи разлоге за прихватање или неприхватање мера. Додатно је прописано да наручилац неће искључити привредног субјекта из поступка јавне набавке ако је оценио да су предузете мере примерене.

Наведена одредба је нејасна и оставља широку диспозицију наручиоцу да цени, без икаквих јасних показатеља и правила, тежину и конкретне околности кривичног дела или непрофесионалног поступања привредног субјекта, те да утврђује да ли су предузете мере примерене. Наручилац, односно комисија за јавну набавку или лице које је наручилац именовано да спроводи поступак јавне набавке, нема прописану процедуру, нити посебна стручна знања како би процењивао околности извршеног кривичног дела (то могу само судови), а поготово како би процењивао да ли су предузете мере примерене, без икакве дефиниције примерености предузетих мера. Наручиоци имају „одрешене руке“ у примени ове могућности, те се може проценити да су примерене све предузете мере и да је довољно да су само предузете, односно да за неке наручиоце по субјективним критеријумима, мере које су предузеле привредни субјекти неће бити „примерене“, док ће те исте мере неки други наручиоци сматрати „примереним“.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ИЗБОР

### ИСПУЊЕНОСТ УСЛОВА ЗА ОБАВЉАЊЕ ПРОФЕСИОНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ

#### **Предлог измене члана 115. става 2. Закона о јавним набавкама:**

**„Ако привредни субјект мора да поседује одређено овлашћење, односно дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке или да буде члан одређене организације да би могао да обавља предметну делатност, наручилац мора од њега да захтева да докаже поседовање такве дозволе, овлашћења или чланства.“**

Члан 115. Закона о јавним набавкама прописује следеће: „Наручилац може да захтева да привредни субјект докаже да је уписан у регистар привредних субјеката, судски регистар, професионални регистар или други одговарајући регистар, ако се такав регистар води у земљи у којој привредни субјект има седиште.

Ако привредни субјект мора да поседује одређено овлашћење, односно дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке или да буде члан одређене организације да би могао да обавља предметну делатност, наручилац може од њега да захтева да докаже поседовање такве дозволе, овлашћења или чланства.“

Дакле, наручилац сада не мора да захтева достављање дозволе надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, иако је иста за одређене предмете јавних набавки неопходна.

Потребно је да наведена одредба у ставу 2. буде коригована и да се успостави обавеза захтевања дозволе, а не могућност. Тако ће се избећи ситуације које могу да угрозе цео поступак јавне набавке, као и реализацију уговора, уколико дође до избора понуђача који уопште нема дозволу потребну та обављање делатности која је предмет јавне набавке.

## КРИТЕРИЈУМИ ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА

**У члану 132. Закона о јавним набавкама после става 2. додају се став 3. и 4. који гласе:**

**„У случају доделе уговора о јавној набавци услуга развоја рачунарског програма, архитектонских услуга, инжењерских услуга, услуга превођења или саветодавних услуга, наручилац одређује економски најповољнију понуду на основу критеријума из става 1. тач. 2) или 3) овог члана.**

**Канцеларија за јавне набавке прописује детаљнија правила за одређивање критеријума економски најповољније понуде код услуга из става 3. овог члана.“**

Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама у члану 4. прописано је: „У члану 132. после става 2. додаје се став 3. који гласи:

„У случају доделе уговора о јавној набавци услуга развоја рачунарског програма, архитектонских услуга, инжењерских услуга, услуга превођења или саветодавних услуга, наручилац одређује економски најповољнију понуду на основу критеријума из става 1. тач. 2) или 3) овог члана.“



Међутим, нејасно је шта може бити трошак животног циклуса код архитектонских и инжењерских услуга, као што су услуге стручног надзора или услуга техничког прегледа објекта, техничке контроле пројеката, чак и услуга израде пројектно – техничке документације или код саветодавних услуга или услуга превођења.

Сматрамо да је потребно проширење општих правила за одређивање критеријума за доделу уговора на тај начин да се исти прилагоде и набавкама наведених услуга на које су ови критеријуми у малој мери примењиви или да се наведено питање регулише доношењем подзаконског акта од стране Канцеларије за јавне набавке.

## ДИСКРЕЦИЈА У ВЕЗИ СА ДОПУНОМ ПОНУДЕ

**Предлог је да се одредба члана 142. став 2. Закона о јавним набавкама уреди на начин који не оставља толики степен дискреције наручиоцима, по узору на законе у државама чланицама ЕУ.**

**Мора се прецизирати да ли је дозвољена достава допунске документације, која је могла, али није била достављена приликом подношења понуда, или је само у питању допуна документације која појашњава већ достављене доказе у понудама.**

Чланом 142. став 2. Закона о јавним набавкама прописано је:

„Ако су подаци или документација, коју је понуђач, односно кандидат доставио непотпуни или нејасни, наручилац може, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача, односно кандидата да достави неопходне информације или додатну документацију.“

Наведено се односи и на дискрецију наручиоца у вези са достављањем доказа у стручној оцени понуда (чланом 119. став 5. ЗЈН се предвиђа да наручилац може да позове понуђаче или кандидате да допуне или појасне доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у складу са чланом 142. овог закона).

Ова одредба даје велики степен дискреције наручиоцима, то јест да могу, али да не морају да захтевају допуну документације, што може бити злоупотребљено у зависности од конкретне ситуације и жеље наручиоца. Државе чланице ЕУ су у националним законима усвајале поједина законска решења у складу са којима се

прописују ситуације у којима се мора захтевати допуна документације, односно у којима се то не сме учинити (Пољска, Португал).

## УСЛОВИ ЗА ДОДЕЛУ УГОВОРА

**Потребно је прецизније дефинисати на који начин ће се утврђивати да постоје „ваљани докази“ о повреди конкуренције или корупцији, као и шта се подразумева под термином „ваљани“ докази - да ли се мисли на утврђене повреде конкуренције и постојање корупције у посебним поступцима, конкретне одлуке надлежних органа или судске пресуде.**

Конкретно, чланом 144. Закона о јавним набавкама, поред осталог, прописано је да ће наручилац, након прегледа и стручне оцене, одбити понуду, односно пријаву као неприхватљиву, ако постоје ваљани докази о повреди конкуренције или корупцији.

Јасно је да би нешто могло да се сматра доказом, морао би да постоји релевантан документ којим је утврђено постојање одређене повреде прописа (пресуда, одлука), без субјективности која тренутно постоји у тумачењу речи „ваљани“.

## ОБУСТАВА ПОСТУПКА

**Предлог је да се одредба члана 147. став 1. тачка 3) ЗЈН „поштри“, тако да услов за обуставу буду изузетне околности услед којих сачињена конкурсна документација више не задовољава потребе наручиоца, при чему би те изузетне околности требало да су настале без одговорности самог наручиоца (да није дошло до грешке у конкурсној документацији, да није накнадно уочено да је критеријуми требало да буду другачији и слично).**

Чланом 147. став 1. тачка 3. Закона о јавним набавкама прописано је следеће:

„Наручилац доноси одлуку о обустави поступка јавне набавке ако постану познате околности због којих би, да су биле познате раније, дошло до битне промене у садржају документације о набавци.“

У пракси спровођења поступака јавних набавки уочен је тренд да наручиоци покушавају да обуставе поступак јавне набавке када се након отварања понуда

покаже исход који није био очекиван од стране наручиоца. Наведеним основом даје се огроман простор за наручиоце да овакав циљ, супротан јавном интересу, изузетно лако и остваре („законита“ обустава поступка кад год је то потребно по нахођењу наручиоца).

## ИЗВРШЕЊЕ И ИЗМЕНЕ УГОВОРА

**Потребно је прописати начин вршења надзора над извршењем уговора о јавним набавкама од стране Министарства финансија, критеријуме по којима ће министарство поступати у селекцији уговора који ће бити надзирани, поступање по обавештењима учесника у поступку јавне набавке или заинтересованих лица у вези са реализацијом конкретног уговора, поступање по утврђеним одступањима од уговорених одредби у реализацији, као и доступност информација заинтересованој јавности о извршеном надзору.**

**Евентуално, то би могло да буде предвиђено подзаконским актом, мада је логичније да буде уређено самим законом.**

**Такође, наручиоцима мора да буде омогућено и прописано као обавеза да на Порталу објављују и податке који се тичу свих основа за измену уговора.**

Иако се поступак јавне набавке формално-правно окончава доношењем одлуке о додели уговора и закључењем уговора о јавној набавци, фазу извршења овог уговора немогуће је посматрати независно од поступка у коме је закључен. Уколико уговор не би био реализован на начин и у складу са условима предвиђеним конкурсном документацијом и одлуком о додели уговора, односно уколико би се током реализације уговора дозволила промена елемената који су били кључни приликом доношења одлуке о додели уговора (цена, рок испоруке, квалитет...), сам поступак јавне набавке би изгубио сваки смисао. Исто тако, промена елемената уговора у току његове реализације могла би да указује и на постојање корупције, односно недозвољеног договора између наручиоца и изабраног понуђача.

Према претходном Закону о јавним набавкама ("Сл. гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15) који се примењивао до 01. јула 2020. године наручилац је након закључења уговора о јавној набавци, без поновног спровођења поступка могао повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора могла повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, а укупна вредност повећања уговора није могла бити већа од 5 милиона динара. Такође, након закључења уговора о јавној набавци наручилац је могао да дозволи промену

цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који су морали бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Наручилац који је намеравао да измени уговор о јавној набавци, без обзира на разлог измене уговора, био је дужан да донесе одлуку о измени која је садржала прописане податке, да ту одлуку објави на Порталу јавних набавки и да достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Наручиоци су били дужни да прикупљају и евидентирају одређене податке о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама (да ли су уговори извршени, у ком року, колико је средстава утрошено, разлоге неизвршења...) и да на основу тих података Управи доставе извештаје, чија је сврха била ефикасно и ажурно праћење поступака јавних набавки и реализације уговора. На основу праћења одређених поступака, односно извршења одређених уговора, Управа је могла да достави обавештење надлежним органима (Буџетској инспекцији, Државној ревизорској институцији итд.) о утврђеним неправилностима.

Међутим, и поред предвиђених механизма контроле и праћења извршења уговора у претходном закону, ова фаза јавне набавке није била довољно транспарентна, нити су је надлежни органи у довољној мери контролисали.

Са друге стране, важећи Закон о јавним набавкама предвиђа знатно више могућности у погледу измене уговора без поновног спровођења поступка јавне набавке у односу на претходни закон, док је транспарентност фазе извршења уговора сведена је на минималну меру.

Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене или опција.

Исто тако, уговор о јавној набавци може да се измени ради набавке додатних добара, услуга или радова, који су постали неопходни, а који нису били укључени у првобитни уговор о јавној набавци и то тако да повећање вредности уговора може бити чак до 50% вредности првобитног уговора. Слични разлози били су прописани и претходним законом, али као један од основа за спровођење преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда и уз ограничење вредности додатних испорука добара, услуга и радова максимално до 15% од првобитне вредности. Дакле, законом измена уговора о јавној набавци из наведених разлога је омогућена без спровођења поступка и са значајно већим могућностима у погледу повећања вредности уговара.

Исто тако, ЗЈН допушта и измену уговора о јавној набавци због непредвиђених околности уз повећање вредности уговора до 50% вредности првобитног уговора<sup>3</sup>. При томе, ЗЈН ову могућност предвиђа једном уопштеном одредбом без прецизирања на шта би се могле односити промене уговора услед непредвиђених околности, као и које су то непредвиђене околности.

*Директивом 2014/24/ЕУ о јавним набавкама такође прописује непредвиђене околности као разлог за измену уговора, али у преамбули<sup>4</sup> прецизира шта се подразумева под овим околностима:*

*„Појам непредвидивих околности подразумева околности које нису могле бити предвиђене упркос темељној припреми првобитне доделе уговора од стране јавног наручиоца, узимајући у обзир сва доступна средства, природу и обележја одређеног пројекта, добру праксу у одређеном подручју и потребу да се обезбеди прикладан однос између средстава потрошених на припрему доделе уговора и њену предвиђену вредност.“*

Свакако, непредвиђене околности морају се тумачити рестриктивно.

Надаље, у складу са ЗЈН, уговор о јавној набавци може да се измени тако да се повећа обим набавке до 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно до 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова, с тим да вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 50.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци радова. Тако нпр. код јавне набавке добара или услуга процењене вредности 200 милиона динара, наручилац може повећати обим набавке за 9%, што износи 18 милиона динара или око 150 000 евра. Код јавних набавки радова могућности су свакако много веће. При томе за ово повећање не мора да постоји неки посебни разлог већ наручилац може једноставно да сматра да постоји потреба за оваквом изменом.

Значајну могућност у погледу измене уговора представља и могућност промене подизвођача, па чак и увођење једног или више нових подизвођача под одређеним условима. Треба рећи да је ова могућност логична последица одредбе ЗЈН-а по којој привредни субјект у потпуности одговара наручиоцу за извршење преузетих обавеза, без обзира на учешће подизвођача. Претходни закон је такође предвиђао могућност замене подизвођача под одређеним условима али не и могућност увођења новог подизвођача.

---

<sup>3</sup> Члан 158. ЗЈН

<sup>4</sup> Тачка 109. преамбуле Директиве

На крају, ЗЈН превиђа донекле логичну могућност промене уговорне стране након закључења уговора у случају правног следбеништва привредног субјекта са којим је закључен уговор о јавној набавци, односно у случају структурних промена.

Међутим, и поред тога што предвиђа чак пет основа за измену уговора без спровођења новог поступка, наручилац у складу са ЗЈН има обавезу да објави обавештење о измени уговора на Порталу јавних набавки једино у случају измене уговора због додатних добара, услуга или радова, односно због непредвиђених околности.

У свим осталим случајевима измене уговора та обавеза наручиоца не постоји.

Исто тако, ЗЈН више не предвиђа обавезу наручилаца да Канцеларији за јавне набавке достављају податке о извршењу закључених уговора о јавним набавкама.

С обзиром на наведено, а имајући у виду степен корупције у јавним набавкама, Србија никако није смела да допусти законом овако велике могућности измена уговора о јавним набавкама и то практично без икаквог надзора. Примера ради, у Хрватском и Словеначком закону о јавним набавкама је предвиђена могућност повећања вредности првобитног уговора до 30% (а не до 50% како стоји у Директиви) у случају додатних добара, услуга или радова, односно у случају непредвиђених околности.

Додатно, не постоји ни један једини оправдан разлог зашто наручиоцима није омогућено и прописано као обавеза да на Порталу објављују и податке који се тичу извршења и свих измена уговора. На тај начин би у потпуности било остварено начело транспарентности у трошењу средстава пореских обвезника, док би могућност злоупотреба у фази реализације уговора би била сведена на најмању меру. Такође, на тај начин би се знатно олакшало вршење овлашћења и обавеза везаних за надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

Међутим, на Порталу, осим објављивања обавештења о измени уговора у случају додатних добара, услуга и радова, односно непредвиђених околности, како је и предвиђено Директивом, не постоји могућност објављивања било каквих других података који се тичу фазе извршења уговора о јавној набавци.

Исто тако, а с обзиром на чињеницу да ЗЈН предвиђа далеко веће могућности у погледу измене уговора о јавној набавци у односу на претходни закон, било је очекивано да овим законом буде прописан и адекватан надзор над реализацијом закључених уговора како би се спречиле злоупотребе и како би се контролисало трошење јавних средстава. Потпуно супротно, ЗЈН у том погледу садржи само један члан, који је при томе, веома неодређен.

Наиме, чланом 154. ЗЈН прописано је да је наручилац обавезан да контролише извршење уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, као и да Министарство надлежно за послове финансија врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

Сасвим извесно Министарство није вршило надзор над извршењем уговора од јула 2020. године па до 01. јануара 2023. године.

Да би то било изводљиво, било је неопходно изменити Закон о буџетском систему (који је регулисао и питања у вези са буџетском инспекцијом), односно извршити централизацију буџетске инспекције, с обзиром да би без тога уговори које закључе наручиоци чији је оснивач аутономна покрајна, односно јединица локалне самоуправе (који нису под ингеренцијом републичке буџетске инспекције) остали би без надзора.

Наведени проблем је превазиђен усвајањем посебног Закона о буџетској инспекцији ("Сл. гласник РС", бр. 118/2021), који је ступио на снагу 17.12.2021. године, а који је почео да се примењује 01.01.2023. године, али у пракси се још увек заправо ништа не дешава.

Дакле, наведеном одредбом ЗЈН није прописано на који начин ће наручилац вршити контролу извршења уговора и како ће то документовати, те која је процедура коју ће примењивати Министарство финансија када врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

Из наведених одредаба Закона, као ни из других прописа, није јасно да ли ће Министарство финансија по службеној дужности контролисати све закључене уговоре о јавним набавкама или ће контролисати само оне уговоре у вези са којима добије одређену информацију, ко је овлашћен да Министарству финансија пружи информације на основу којих ће се активирати обавеза контроле извршења конкретног уговора, на који начин ће Министарство поступати у поступку надзора над извршењем уговора, као и које даље кораке ће предузимати Министарство финансија када утврди да је дошло до повреде одредби уговора приликом његове реализације. Посебно се поставља питање утврђивања кршења односно повреда уговорних одредби у реализацији од стране министарства, будући да су једино судови надлежни да у судском поступку утврђују да ли је неки уговор реализован у складу са уговорним одредбама или не и које су последице неизвршења уговора на начин на који је уговорено.

## МОНИТОРИНГ НАД ПРИМЕНОМ ПРОПИСА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

### **Члан 180. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Мониторинг над применом прописа о јавним набавкама спроводи Канцеларија за јавне набавке у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени овог закона.**

**Поступак мониторинга спроводи се на основу годишњег плана мониторинга који Канцеларија за јавне набавке доноси до краја текуће године за наредну годину, по службеној дужности и на основу обавештења о неправилностима.**

**Годишњи план мониторинга обухвата најмање 1% од броја спроведених поступака јавних набавки у претходној години.**

**Мониторинг по службеној дужности се врши у случају спровођења преговарачког поступка без претходног објављивања из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) овог закона, за јавне набавке чија је процењена вредност већа од 1.000.000.000 динара, као и у погледу поштовања начела из овог закона за набавке које су изузете од примене закона, чија је процењена вредност већа од 1.000.000.000 динара.**

**Мониторинг се врши и на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.**

**Мониторинг који се спроводи у току спровођења поступка јавне набавке не зауставља поступак јавне набавке.**

**Органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и други државни органи, наручиоци, као и привредни субјекти дужни су, да на захтев Канцеларије за јавне набавке, у року од 15 дана од пријема захтева, доставе тражене податке и обавештења који су од значаја за спровођења мониторинга.**

**Мониторинг се не спроводи:**

**1) ако се утврди да Канцеларија за јавне набавке није надлежна у ком случају Канцеларија без одлагања обавештава надлежни орган, као и орган или лице које је доставило обавештење, уз поштовање прописа о заштити узбуњивача;**

**2) ако је протекао рок од три године од завршетка поступка јавне набавке или закључења уговора без спровођења поступка;**

**3) ако се из обавештења не може утврдити подносилац а обавештење не садржи довољно података за поступање.**



**Канцеларија за јавне набавке припрема годишњи збирни извештај о спроведеном мониторингу, који подноси Влади и Народној скупштини и објављује на својој интернет страници најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину.**

**Налазе спроведеног мониторинга поступка јавне набавке Канцеларија објављује на Порталу јавних набавки, у року од 15 дана од окончања поступка и о томе обавештава наручиоца и подносиоца обавештења из става 5. овог члана.**

**Канцеларија за јавне набавке ближе уређује начин спровођења мониторинга.“**

Одредбе Закона о мониторингу нису довољне да обезбеде адекватни ниво заштите од неправилности. У пракси се показало да се мониторингом обухвата тек један од 400 поступака јавних набавки, па би требало прописати минимални обухват плана мониторинга који израђује Канцеларија за јавне набавке, уз истовремено значајно повећање капацитета те институције. Предложено је да то буде најмање 1% укупног броја поступака. Даље, предложено је да по службеној дужности, мониторинг обухвати све поступке јавних набавки чија је вредност већа од милијарду динара, али и поштовање начела Закона за набавке које су изузете из његове примене, а вредност им је већа од милијарду динара.

Закон не садржи правила о поступању Канцеларије у случају да оцени да није надлежна да врши мониторинг (обавештавање подносиоца обавештења и надлежног органа), па би их требало прописати.

Закон тренутно лишава Канцеларију могућности да изврши мониторинг и када добије обавештење о озбиљним неправилностима у неком поступку јавне набавке, а подносилац обавештења није познат. Тиме се нарушава не само јавни интерес ради чије заштите је установљен мониторинг, већ и обавеза која је установљена другим законом (о заштити узбуњивача). Стога је предложена корекција, према којој би Канцеларија могла да врши мониторинг и када није могуће утврдити ко је доставио обавештење, али подаци пружају довољно основа за даље поступање по службеној дужности.

Извештај о мониторингу Канцеларија тренутно не објављује, већ га само доставља Влади и Народној скупштини. Предложена је измена која би предвидела обавезу објављивања на интернет страници КЈН. Поред тога, тренутно не постоји дужност КЈН да обавести подносиоца обавештења о спроведеном мониторингу након што поступак буде окончан, нити се на Порталу јавних набавки види да је у вези са одређеним поступком био вршен мониторинг и који је његов исход.

## ЗАБРАНА УТИЦАЈА НА РЕПУБЛИЧКУ КОМИСИЈУ

**Одредба члана 188. Закона о јавним набавкама би морала да буде прецизирана, јер формулисана на постојећи начин обухвата широк дијапазон радњи, тако да се готово свако помињање рада Републичке комисије може подвести под покушај утицаја или јавно иступање ради утицаја на ток поступка пред Комисијом.**

Члан 188. Закона о јавним набавкама сада прописује да је забрањен је сваки покушај утицаја и утицај на доношење одлука Републичке комисије, као и да је забрањена употреба јавних овлашћења и јавно иступање ради утицаја на ток поступка и доношење одлука Републичке комисије.

## СПРЕЧАВАЊЕ СУКОБА ИНТЕРЕСА И ИЗУЗЕЋЕ

**Члан 196. став 4. ЗЈН мења се и гласи:**

**„Председник или члан Републичке комисије не може да одлучује у поступку заштите права или у другом поступку у складу са овим законом ако поседује било који проценат удела, односно акција учесника у поступку заштите права.“**

Одредбом члана 196. став 4. ЗЈН приописано је да председник или члан Републичке комисије не може да одлучује у поступку заштите права или у другом поступку у складу са овим законом ако поседује више од 3% удела, односно акција учесника у поступку заштите права.

Поставља се питање да ли је поседовање 2% или 1 % удела односно акција учесника у поступку заштите права мања штета и одсуство сукоба интереса и утицаја на одлучивање, иако су свакако јавна средства у питању?

Сматрамо да било каква повезаност председника и чланова Републичке комисије у власничкој структури са учесницима у поступку заштите права не би смела да буде допуштена.

## РАЗЛОЗИ ЗА РАЗРЕШЕЊЕ ПРЕДСЕДНИКА И ЧЛАНОВА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ

**Чланом 197. Закона о јавним набавкама би, међу разлозима за престанак мандата председника и чланова Републичке комисије, морало да буде предвиђено и нестручно вршење функције.**

Чланом 197. Закона о јавним набавкама прописани су разлози за престанак мандата председника и чланова Републичке комисије, али међу тим разлозима није предвиђено нестручно вршење функције.

Јесте предвиђено несавесно поступање којим нарушава углед, непристрасност и независност у одлучивању Републичке комисије (став 2. тачка 3.) тог члана), али не и нестручно вршење функције.

Нестручно вршење функције као разлог за разрешење постоји у Закону о судијама, као и у претходно важећем Закону о јавним набавкама (члан 145. став 1. тачка 4).

Имајући у виду „парасудску“ природу Комисије, требало би да постоји могућност да председник и чланови Републичке комисије буду позвани на одговорност и да постоји могућност њиховог разрешења уколико буде утврђено да су своју функцију вршили нестручно.

Сам начин утврђивања евентуалне нестручности требало би да буде утврђен на начин који неће водити чисто политичкој одлуци о разрешењу, већ треба да буде у вези и са одлукама Управног суда, да обухвати процес у којем ће бити саслушан глас стручњака на седници скупштинског одбора, као и могућност да се члан чија се стручност доводи у питање изјасни о наводима.

## НАЧИН ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ

**Предлог је прецизно дефинисати „сложене“ ситуације у којима је могуће одлучивање већег броја чланова Републичке комисије, али тако да то „шире“ веће буде формирано пре него што је предмет додељен у рад.**

Такође, потребно је размотрити могућност да се у оквиру одредбе члана 201. ЗЈН којим је регулисана општа седница Републичке комисије, предвиди, поред осталог, и одлучивање у конкретним сложенијим предметима, те да се на тај начин обезбеди већа транспарентност у раду и већи степен објективности у поступању

## **Републичке комисије, поготово у тим специфичним, сложеним ситуацијама.**

Примера ради, вредност поступака јавне набавке изнад одређених лимита, одређени специфични предмети јавних набавки или централизоване јавне набавке могу бити међу критеријумима који опредељују да ли је потребно одлучивање у „проширеном“ већу.

Како општу седницу чини већина чланова Републичке комисије (председник и најмање шест чланова, према одредбама Предлога), на тај начин би се постигло шире сагледавање озбиљнијих правних проблема који постоје у конкретном предмету. Сасвим је логично да, у нарочито сложеним предметима, где постоје јасни критеријуми те сложености, Републичка комисија поступа на општој седници.

Наиме, чланом 198. став 3. Закона о јавним набавкама прописано је да председник Републичке комисије може на сопствену иницијативу или на захтев члана Републичке комисије, а уколико то захтева сложеност одлучивања у конкретном случају, да донесе одлуку да се одлучује у већима с већим бројем чланова, тако да је број чланова већа увек непаран.

ЗЈН-ом је предвиђено ново овлашћење председника Републичке комисије - председник комисије може да одреди већи број чланова већа, односно, да у току поступања по предмету одреди шири састав већа, без јасних критеријума, што може довести до „прегласавања“.

Наиме, како се одлуке на седници већа доносе већином гласова чланова већа (чланови не могу да буду уздржани од гласања), увођење могућности да преко обавезног трочланог већа, председник Републичке комисије може увести додатни број чланова већа чини да у потенцијалној ситуацији у пракси, без икаквих јасно дефинисаних критеријума и посебног образложења, може увести додатне чланове (минимум још два члана, тако да је број чланова увек непаран) који би својим гласовима могли да измене ток одлучивања.

Повећање броја чланова већа, уколико то захтева сложеност одлучивања у конкретном случају, односи се управо на увођење овлашћења за повећање броја чланова већа када се одлучује о конкретном предмету. Речи „сложеност одлучивања у конкретном случају“ не представљају јасно дефинисане критеријуме према којима се може применити ово овлашћење, што члановима и председнику Републичке комисије оставља изузетан дискрециони простор приликом поступања у конкретним предметима.

## ПРАВНА СХВАТАЊА

**Члан 201. ЗЈН мења се и гласи:**

**„Републичка комисија на општој седници:**

- 1) усваја пословник о раду;**
- 2) усваја обавезујуће начелне правне ставове у вези са применом прописа из своје надлежности;**
- 3) одлучује поступајући по одлуци Управног суда којом је у управном спору поништена одлука Републичке комисије;**
- 4) утврђује правна схватања у вези са применом прописа из своје надлежности у циљу усаглашавања правне праксе већа Републичке комисије.“**

**Начелни правни ставови и правна схватања у вези са применом прописа из надлежности Републичке комисије се обавезно објављују на интернет страници тог органа у најкраћем року од дана усвајања на општој седници.“**

Правна схватања у вези са применом прописа из надлежности Републичке комисије ЗЈН-ом нису предвиђена за објављивање, па се у пракси догађа да се у одлукама Републичке комисије тај орган позове на одређено правно схватање утврђено на општој седници, али да садржина тог правног схватања није јавно доступна. Неопходно је установити обавезу објављивања начелних правних ставова и правних схватања у вези са применом прописа из надлежности Републичке комисије у најкраћем року од дана усвајања на општој седници.

## ЗАХТЕВ ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА У ЈАВНОМ ИНТЕРЕСУ

**Члан 211. ст. 2. и 3. ЗЈН мења се и гласи:**

**„Захтев за заштиту права може да поднесе привредни субјект, кандидат, односно понуђач који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума и који указује да је због поступања наручиоца противно одредбама овог закона оштећен или би могла да настане штета (у даљем тексту: подносилац захтева).**

**Захтев за заштиту права у јавном интересу ће, без одлагања, поднети Канцеларија за јавне набавке, Државна ревизорска институција, Буџетска инспекција, јавни тужилац и јавни правобранилац, када у вршењу својих овлашћења, од узбуњивача или других лица сазнају за кршење прописа које може имати штетне последице по јавна средства, а такав захтев могу поднети и када сазнају за друге неправилности у поступцима јавних набавки.**

**Органи и организације из става 2. овог члана нису у обавези да поднесу захтев за заштиту права на основу обавештења привредног субјекта који је у предметном поступку јавне набавке покренуо поступак заштите права или је то пропустио да учини у прописаном року.**

**У случају подношења захтева за заштиту права из става 2. овог члана сходно се примењују одредбе овог закона које се примењују у случају подношења захтева од стране подносиоца захтева из става 1. овог члана, осим обавезе плаћања таксе за подношење захтева за заштиту права.“**

Одредба члана 211. Закона о јавним набавкама даје само могућност, али не и обавезу појединим органима да поднесу захтев за заштиту права у јавном интересу. Та могућност проистиче из сазнања Канцеларије за јавне набавке, Државне ревизорске институције и јавног правобраниоца да је дошло до неправилности у поступку јавне набавке. Оваква одредба, међутим, ствара опасност да надлежни органи сазнају да је дошло до кршења Закона о јавним набавкама или другог релевантног прописа, а да не поднесу захтев за заштиту права.

Наиме, одредба из ЗЈН даје само овлашћење, а не и обавезу ових органа да поднесу захтев за заштиту права.

Услед тога, јавни интерес остаје незаштићен иако су надлежни органи сазнали за повреду прописа. Како би се тај недостатак превазишао предлагемо одредбу која би прописала обавезу надлежних органа да поднесу захтев за заштиту права у јавном интересу, кад год уочено кршење закона може имати штетне последице по јавна средства. У другим случајевима неправилности у поступку јавне набавке, надлежни органи би, као и сада, имали могућност али не и обавезу да покрену овакав поступак.

ЗЈН-ом би требало прецизирати да надлежни органи захтев за заштиту права подносе када у оквиру својих надлежности сазнају за неправилност, али такође и у случајевима када им на кршење закона укаже узбуњивач (у складу са Законом о заштити узбуњивача) или друго лице (нпр. удружење, јер правна лица немају

својство узбуњивача или физичко лице које није ни у каквој вези са наручиоцем па нема својство узбуњивача).

Предлаже се и допуна у вези са кругом овлашћених подносилаца захтева, тако да буде обухваћено јавно тужилаштво, које у контексту кривичних истрага за неко од кривичних дела у вези са јавним набавкама може такође доћи до сазнања битних за поступак који је у току. Такође, и Буџетска инспекција треба да буде овлашћени подносилац.

Садашња одредба према којој подносиоци захтева у јавном интересу „не могу“ да поднесу захтев за заштиту права на основу обавештења привредног субјекта који је у предметном поступку јавне набавке покренуо поступак заштите права или је то пропустио да учини у прописаном року, претерано је рестриктивна. Наиме, са становишта заштите јавног интереса је примерено да ови органи не буду у обавези да подносе захтев за заштиту права како би штитили приватне интересе привредних субјеката. Међутим, не треба им ускратити могућност да поднесу захтев за заштиту права који је у јавном интересу, без обзира на то који је извор сазнања у питању.

## НАЧИН ПОДНОШЕЊА ЗАХТЕВА ЗА ЗАШТИТУ ПРАВА

### **Члан 213. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Захтев за заштиту права подноси се електронским путем преко Портала јавних набавки истовремено наручиоцу и Републичкој комисији.“**

### **Члан 219. став 9. Закона о јавним набавкама мења се и гласи:**

**„Жалба се подноси електронским путем преко Портала јавних набавки истовремено Републичкој комисији и наручиоцу.“**

Захтев за заштиту права и жалба су једини поднесци који се могу поднети и путем поште односно непосредно, поред Портала јавних набавки, док се сви други поднесци, односно комплетна комуникација и све радње у поступку јавне набавке одвијају искључиво електронским путем, преко Портала јавних набавки. Само поступање учесника у поступку јавне набавке преко Портала јавних набавки у поступку заштите права је отежано када се захтев или жалба подноси непосредно

или путем поште, јер тада Портал не омогућава подношење других писмена преко Портала, ако захтев пре свега, није поднет електронски.

## ПРЕДСТАВКЕ ОДБОРУ ЗА ФИНАНСИЈЕ, РЕПУБЛИЧКИ БУЏЕТ И КОНТРОЛУ ТРОШЕЊА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

**Потребно је да се Законом о јавним набавкама предвиди могућност подношења представки на рад Републичке комисије, тако да се надлежном одбору може доставити представка наручиоца или понуђача, односно другог заинтересованог лица које сматра да су његова права озбиљно повређена у поступку пред Републичком комисијом.**

**Исто тако, уколико надлежни одбор скупштине на други начин дође до сазнања која указују на нестручно и несавесно обављање функције од стране чланова тог органа, надлежни одбор би требало да може да захтева од Републичке комисије да у одређеном року достави извештај о сваком појединачном предмету у којем је одлучивала. У том случају би Републичка комисија имала обавезу да надлежном одбору у остављеном року достави целокупну документацију о одређеном предмету, а члан већа Републичке комисије које је одлучивало у том предмету би био позван да пред надлежним одбором, на јавној седници, усмено образложи став Републичке комисије о предмету и донетој одлуци.**

**Такође, потребно је и обавезати Одбор за финансије да редовно разматра наведене представке на јавним седницама.**

Представке Одбору за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине којима би било указано на неправилно и незаконито одлучивање Републичке комисије Законом о јавним набавкама нису предвиђене, а биле су предвиђене одредбама претходно важећег Закона.

Наиме, свако заинтересовано лице, чија права су била повређена, могло је том одбору да укаже на нестручан и несавестан рад чланова Републичке комисије, а Републичка комисија је била у обавези да надлежном одбору у остављеном року достави целокупну документацију о одређеном предмету, а члан већа Републичке комисије које је одлучивало у том предмету могао је бити позван да пред надлежним одбором усмено образложи став Републичке комисије о предмету и донетој одлуци.



У Закону о јавним набавкама нема таквих одредби, што онемогућава контролу рада Републичке комисије од стране надлежног одбора који предлаже избор председника и чланова тог органа. Може се замислити ситуација у којој Републичка комисија доноси различите одлуке о истим правним стварима, а да није могуће на то представком указати надлежном одбору који је и предложио избор чланова тог органа.

У ситуацији када постоји Законом установљена забрана сваког покушаја утицаја и утицај на доношење одлука Републичке комисије, као и употреба јавних овлашћења и јавно иступање ради утицаја на ток поступка и доношење одлука Републичке комисије, да нестручно вршење функције није предвиђено као један од разлога за разрешење председника и чланова Републичке комисије, непостојање могућности подношења представке надлежном одбору за финансије Народне скупштине чини да готово нема механизма контроле рада Републичке комисије прописаног ЗЈН-ом.

## УПРАВНИ СПОР

**Неопходно је предвидети скраћење рокова за достављање тужбе туженом органу као и достављање одговора на тужбу од стране тог органа, уз неопходно одређивање краћег рока за доношење одлуке Управног суда у управним споровима у поступцима јавних набавки.**

**Потребно је размотрити могућност да се пропише да у одређеним случајевима, на пример, преко неких вредносних лимита, поднета тужба има суспензивно дејство, осим уколико Управни суд не одлучи другачије. Друга могућност би била да се Управном суду додели јасније овлашћење и одреди краћи рок за увођење привремене мере која би на одређени период суспендовала извршење одлуке Републичке комисије.**

**Потребно је и прецизније регулисање судске контроле над поступком заштите права у поступцима јавних набавки путем одредби које би се односиле на активну легитимацију за покретање управног спора.**

**Активна легитимација у поступку би морала да се односи на наручиоца који по надлежности представља вишу инстанцу од наручиоца који спроводи набавку (нпр. оснивач за јавна предузећа, министарства за хијерархијски ниже органе државне управе итд.).**

**Било би важно размотрити могућност да се дају јаснија овлашћења Управном суду у погледу вођења спора пуне јурисдикције (да донесе одлуку којом мења одлуку Републичке комисије).**

Чланом 228. Закона о јавним набавкама предвиђено је право на управни спор, односно право на подношење тужбе Управном суду којом се оспорава одлука Републичке комисије.

Управни спор у вези са поступцима јавних набавки, на начин на који је тренутно уређен одредбама Закона и Закона о управним споровима, не представља ефикасан начин да незадовољни учесници поступка јавне набавке заштите своја права.

Пример за уређење управног спора посебним законом може се наћи у Закону о заштити конкуренције, који у одредби члана 72. став 5. прописује да ће Управни суд донети одлуку по тужби најкасније у року од три месеца од пријема одговора на тужбу, односно од протеча рока за одговор на тужбу. Такође, тим законом су одређени посебни рокови за достављање тужбе, достављање одговора на тужбу, као и посебно уређење одложеног дејства тужбе, али и одлучивања о ванредним правним средствима.

Покретање управног спора не задржава извршење одлуке Републичке комисије. Поступање у управном спору траје дуго тако да су забележени и случајеви у којима је прошло више од две године до доношења одлуке. Дуг временски период за доношење пресуде није новина у нашем правном систему и пракси. Међутим, у поступцима јавних набавки брзо одлучивање је од круцијалног значаја, имајући у виду да је након протеча неколико година од подношења тужбе уговор о јавној набавци најчешће већ извршен.

У неким ситуацијама су странке тужбом захтевале да Управни суд у спору пуне јурисдикције донесе одлуку и да, практично, тиме замени одлуку Републичке комисије, али Управни суд није тако поступао ни у једном управном спору из јавних набавки. Сматрамо да би такво поступање Управног суда било оправдано у ситуацијама када је тај суд већ једном поништио одлуку Републичке комисије, па је против нове одлуке тог органа поднете нова тужбе јер нису уважене примедбе Управног суда.

У Закону о јавним набавкама Републике Хрватске је, чак, прописано да ће увек када поништава одлуку Државне комисије (код нас је то Републичка комисија), тај суд поступати у спору пуне јурисдикције - предвиђено је да ће својом пресудом одлучити и о жалби (код нас је то захтев за заштиту права). Такође, предвиђен је и кратак рок за одлучивање Управног суда у управним споровима из јавних набавки,

као и обавезно објављивање одлука Управног суда на интернет страницама Државне комисије.

Пример из члана 434. хрватског Закона о јавној набави:

„(1) Против одлуке Државне комисије није допуштена жалба, али се може покренути управни спор пред Високим управним судом Републике Хрватске.

(2) У случају из чланка 432. ставка 5. овога Закона, рок за подношење тужбе почиње тећи истеком рока од осам дана од дана јавне објаве.

(3) Одлука у управном спору донијет ће се у року од 30 дана од дана подношења уредне тужбе.

(4) Ако Високи управни суд Републике Хрватске поништи одлуку Државне комисије, својом ће пресудом одлучити и о жалби у поступку јавне набаве.

(5) Одлуку у управном спору Државна комисија ће објавити на својим интернетским страницама без анонимизације.“

## ТАКСА И ТРОШКОВИ ПОСТУПКА

**Предлог је да се члан 225. став 7. Закона о јавним набавкама брише.**

**Такође, Законом о јавним набавкама би морало да буде прецизно дефинисано шта су нужни и оправдани трошкови поступка заштите права, како би стране у поступку на тај начин биле упознате са начином на који ће им бити додељивани трошкови и који су то трошкови.**

**Предлог је да се подносиоцу захтева признају неопходни трошкови поступка заштите права који би укључивали уплаћени износ таксе за поднети захтев, састављање захтева за додатним појашњењима конкурсне документације (оним подносиоцима захтева који су након постављених питања поднели и захтев за заштиту права), захтева за заштиту права, допуне захтева за заштиту права, писаног изјашњења о наставку поступка пред Републичком комисијом, образложених поднесака (мишљења на одговор на захтев наручиоца), жалбе, захтева за накнаду трошкова (када се траже посебним поднеском).**

Чланом 225. Закона о јавним набавкама уређени су износи такси за подношење захтева за заштиту права као и право на трошкове поступка заштите права. Предвиђено да ако је захтев за заштиту права основан, подносилац захтева

може да оствари право да му наручилац надокнади нужне и оправдане трошкове поступка заштите права, односно ако захтев за заштиту права није основан, наручилац може да оствари право да му подносилац захтева надокнади нужне и оправдане трошкове поступка заштите права. Законом је предвиђено да Републичка комисија може да одлучи да свака страна сноси своје трошкове или да утврди трошкове сразмерно усвојеном захтеву за заштиту права.

Наведене одредбе дају могућност Републичкој комисији да процењује, без прописаних критеријума, када ће одлучити да свака страна сноси своје трошкове, а када ће утврдити трошкове сразмерно усвојеном захтеву за заштиту права. Овде се поставља и питање утврђивања сразмерности. Спорном одредбом није прописано на који ће начин Републичка комисија утврђивати који износ трошкова јесте сразмеран усвојеном захтеву. Такође, остало је нејасно да ли се то утврђивање сразмерности, као и процена да свака странка сноси своје трошкове, може одразити и на уплаћену таксу за поднети захтев. Тако је на диспозицији Републичке комисије је да ли ће, које трошкове и у ком износу признати подносиоцима захтева.

Ако имамо у виду да су предвиђени распони таксе доста високи, то може имати значајног утицаја на привредна друштва која су тек на почетку обављања своје делатности, као и на мала и средња предузећа која се боре за свој опстанак на тржишту. Наиме, начин одлучивања Републичке комисије када су у питању трошкови може да доведе до тога да привредна друштва закључе да им није исплативо да ангажују стручну правну помоћ, јер је неизвесно да ли ће им, чак и у ситуацији када им је усвојен захтев за заштиту права, бити надокнађен износ уплаћене таксе. То за последицу има мањи број привредних друштава која ће учествовати у поступцима јавних набавки и успешно заштити своја права у поступку заштите права, јер ће постојати извешан ризик, заснован на одредбама ЗЈН, да им трошкови поступка заштите права уопште не буду надокнађени, чак и ако им захтев за заштиту права буде усвојен.

## ПРЕКРШАЈИ НАРУЧИЛАЦА

**Требало би брисати члан 236. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама и ту радњу предвидети као саставни део кривичног дела Злоупотреба у јавним набавкама.**

Чланом 236. став 1. тачка 2) Закона о јавним набавкама прописан је као прекршај за наручиоца ако додели уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке, осим када је то дозвољено овим законом.

У члану 8. Закона о прекршајима прописане су одредбе које забрањују поновно суђење у истој ствари. У том смислу, одређено је да против учиниоца прекршаја који је у кривичном поступку правноснажно оглашен кривим за кривично дело које обухвата и обележја прекршаја, не може се за тај прекршај покренути прекршајни поступак, а ако је покренут или је у току, не може се наставити и довршити. Овлашћени подносиоци захтева су у обавези да у самом захтеву за покретање наведу да ли имају сазнања о томе да је покренут кривични поступак за радње које, истовремено, представљају и радње извршења прекршаја.

Наведене ситуације су могуће јер се законом одређене радње извршења прекршаја из области јавних набавки, могу подвести под радње извршења кривичног дела злоупотреба у вези са јавним набавкама иза члана 228. Кривичног законика.

Можда и најтежа могућа повреда одредаба Закона прописана је као прекршај - одредбом члана 234. ст. 1. тач. 2. Закона, (прекршај чини онај наручилац који додели уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке), а да су у оквиру бића кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком инкриминисане различите радње које учиниоци могу предузети тек уколико се поступак јавне набавке спроводи.

У вези са тим би требало закључити да би потпуно избегавање примене Закона морало представљати радњу извршења кривичног дела, а не прекршај.

Закључење уговора о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке по свом правном значају је свакако најгрубљи облик кршења законитости у тој области.

## НАБАВКЕ У ОБЛАСТИ ОДБРАНЕ И БЕЗБЕДНОСТИ

**1. Члан 20. ЗЈН, у ставу 1. после речи: „одредбе овог закона наручиоци не примењују на доделу уговора” требало би избрисати реч „јавним”.**

Дакле, уколико се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују, није реч о поступку јавне набавке.

**2. У члану 20. ЗЈН, став 1., тачку 3) треба проширити тако да гласи: „када је набавка неопходна и искључиво усмерена за потребе обавештајних активности”.**

Ово је текст раније важећег ЗЈН, члана 128, ст. 1. тач. 2. Све набавке које спроводе службе безбедности, у крајњој линији могу служити потребама обавештајних активности. Стога оваква формулација омогућава да теоретски, набавка нпр. средстава за чишћење за канцеларијске просторије буде изузета од примене закона о јавним набавкама. Службе безбедности имају друге начине да се контраобавештајно штите и нема потребе да се свака набавка коју спроводе изузме из закона, већ само оне набавке које су искључиво усмерене за потребе обавештајних активности.

**3. Члан 20. ЗЈН - Додати три нова става која гласе:**

**„Влада прописује услове, начин и поступак доделе уговора о набавкама и конкурса за дизајн код којих се одредбе овог закона не примењују по основу става 1. тачке 2, 3 и 6.**

**Влада у року од девет месеци од усвајања овог закона доноси списак добара, услуга и радова за које би примена поступка јавне набавке довела до откривања података чије откривање је у супротности са интересима националне безбедности Републике Србије.**

**За поступке доделе уговора о набавци из става 1. овог члана наручилац је дужан да посебним актом уреди правила и начин одређивања предмета набавке и процењене вредности, начин истраживања тржишта, начин обезбеђивања конкуренције, начин праћења извршења уговора и правила поступања у вези са изменом уговора.”**

Усвајање ових предлога би допринело предвидивости у позивању на члан 20. ЗЈН приликом планирања и спровођења набавки, унапредило спољну контролу и надзор над институцијама сектора безбедности и смањило ризик од злоупотреба.

**4. Члан 20. ЗЈН - После члана 20, додати члан који гласи:**

**„Наручилац доноси годишњи план набавки из члана 20. овог закона и доставља га Влади на усвајање најкасније до 31. јануара текуће**

године. О усвајању достављеног плана набавки Влада обавештава надлежне одборе Народне скупштине. Надлежни одбори Народне скупштине су одбор надлежан за буџет и финансије и одбор надлежан за одбрану и унутрашње послове, односно контролу служби безбедности уколико је наручилац служба безбедности наведена у закону којим се уређују основе служби безбедности.

О спроведеним набавкама из члана 20. овог закона наручилац доставља годишњи извештај Влади и надлежним одборима Народне скупштине из става 1 овог члана до 31. марта текуће године, за претходну годину. Извештај нарочито садржи податке о предмету набавке, начину на који је поступак спроведен, поднетим понудама, критеријуму за избор најповољније понуде, закљученом уговору и добављачу.

**Форму и садржину извештаја из става 2. овог члана ближе уређује Влада.”**

Члан 131. претходно важећег Закона о јавним набавкама обавезивао је наручиоце да извештавају Владу и надлежни одбор Народне скупштине о спроведеним јавним набавкама из области одбране и безбедности и набавкама из области одбране и безбедности на које се закон не примењује. Набавке на које се закон не примењује нису подложне надзору јавности и недостатак посебно одређених механизма редовног годишњег надзора над њиховим спровођењем драстично повећава ризик од корупције.

Додатни предлог јесте да закон прецизира који одбори Народне скупштине су надлежни, како би се избегао сукоб надлежности или ситуација у којој се не зна који одбор је заправо надлежан, због чега годишњи извештаји наручилаца уопште не буду разматрани. Чини се да се овај други случај појавио у досадашњој пракси, што је онемогућило ефективну примену члана 131. претходно важећег Закона о јавним набавкама.

## **5. Требало би брисати члан 21. ЗЈН.**

Одредбе овог члана нису у складу са одредбама Директиве 2009/81/ЕЦ Европског парламента и Савета Европске уније. Члан је веома нејасно и збуњујуће написан, али ако се мало боље анализира, све три тачке става 1. овог члана покривају случајеве који су већ обухваћени у тачки 2. става 1. члана 20. ЗЈН.

**6. Члан 26. ЗЈН - У ставу 2. брисати речи: „или ако различити делови уговора могу да се одвоје а додела једног уговора нема за циљ избегавање примене овог закона”.**

**Такође, требало би додати став 3. који гласи: „Наручилац је дужан да у годишњем плану набавки из области одбране и безбедности из члана 20. овог закона и у годишњем плану јавних набавки у области одбране и безбедности из члана 164. овог закона предвиди и у засебном делу наведе предвиђене набавке у којима различити делови уговора не могу објективно да се одвоје, у складу са ставом 2. овог члана и образложи објективне околности због којих је одвајање делова уговора немогуће.”**

Начин на који је поменути део става 2. формулисан оставља превише простора наручиоцима за произвољно тумачење. Нејасно је ко одређује и проверава да ли додела једног уговора има или нема за циљ „избегавање примене овог закона”, нарочито што је избегавање примене овог закона субјективна категорија. У том смислу, уколико различити делови уговора могу да се одвоје, требало би од наручилаца увек захтевати да то и учине. Даље, обавезивање наручилаца да у годишњим плановима набавки наведу набавке у којима објективно није могуће одвајање делова уговора и образложе зашто повећава предвидивост у примени ове одредбе и надзор над њоме - уколико Влада усваја поменуте годишње планове. Тиме се смањује могућност злоупотреба и циљаног избегавања примени одредби ЗЈН.

**7. Члан 164. ЗЈН - Додати четири нова става која гласе:**

**„Војна опрема је опрема посебно израђена или прилагођена за војне потребе, намењена за употребу као оружје, муниција или војни материјал.**

**Безбедоносно осетљива опрема, услуге и радови су добра, услуге и радови за безбедносне потребе, које укључују, захтевају и садрже тајне податке.**

**Када спроводи набавке из става 1. овог члана наручилац је дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди када је то могуће конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.**



**Наручилац доноси годишњи план набавки из става 1. овог члана и доставља га Влади на усвајање најкасније до 31. јануара текуће године. О усвајању достављеног плана набавки Влада обавештава надлежне одборе Народне скупштине. Надлежни одбори Народне скупштине су одбор надлежан за буџет и финансије и одбор надлежан за одбрану и унутрашње послове, односно контролу служби безбедности уколико је наручилац служба безбедности наведена у закону којим се уређују основе служби безбедности.”**

Реч је о одредбама које су постојале у члану 127. и 131. претходно важећег Закона о јавним набавкама и њихов изостанак у ЗЈН-у утиче на превенцију корупције и спољни надзор над радом институција које спроводе јавне набавке у области одбране и безбедности.

**8. Члан 164. ЗЈН - Додати нови члан Закона након члана 164. који гласи:**

**„О спроведеним набавкама из члана 164. овог закона наручилац доставља годишњи извештај Влади и надлежним одборима Народне скупштине до 31. марта текуће године, за претходну годину. Надлежни одбори Народне скупштине су одбор надлежан за буџет и финансије и одбор надлежан за одбрану и унутрашње послове, односно контролу служби безбедности уколико је наручилац служба безбедности наведена у закону којим се уређују основе служби безбедности.**

**Извештај из става 1. овог члана нарочито садржи податке о предмету набавке, начину на који је поступак спроведен, поднетим понудама, критеријуму за избор, закљученом уговору и добављачу.**

**Форму и садржину извештаја из става 1. овог члана ближе уређује Влада.”**

ЗЈН мора да прецизира који одбори Народне скупштине су надлежни, како би се избегао сукоб надлежности или ситуација у којој се не зна који одбор је заправо надлежан, због чега годишњи извештаји наручилаца уопште не буду разматрани. Чини се да се овај други случај појавио у досадашњој пракси, што је онемогућило ефективну примену члана 131. претходно важећег Закона о јавним набавкама.