

**ПРИРУЧНИК ЗА ОБУКУ И
ПОЛАГАЊЕ ИСПИТА ЗА СТИЦАЊЕ
СЕРТИФИКАТА ЗА СЛУЖБЕНИКА
ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Садржај

1. Законодавни и институционални оквир јавних набавки у Републици Србији	6
• Законодавни оквир јавних набавки у Републици Србији	6
• Законодавни оквир ЕУ о јавним набавкама	8
• Институционални оквир јавних набавки у Републици Србији	9
2. Појам и предмет јавне набавке	12
• Појам јавне набавке	12
• Предмет јавне набавке	13
• Наручилац	16
3. Начела јавне набавке	19
• Начело ефикасности и економичности	19
• Начело обезбеђивања конкуренције	21
• Начело транспарентности поступка јавне набавке	21
• Начело једнакости понуђача	23
• Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности	25
4. Набавке на које се закон не примењује	26
5. Заштита података, документација и евидентирање поступка	36
• Заштита података	36
• Документација и евидентирање поступка	37
6. Језик, валута и комуникација у поступку јавне набавке	38
• Језик у поступку јавне набавке	38
• Валута	38
• Комуникација	39
7. Спречавање корупције и сукоба интереса	41
• Опште мере за спречавање корупције	41
• Интерни акт и контрола набавки	41
• Заштита интегритета поступка	42
• Дужност пријављивања корупције	43
• Забрана радног ангажовања код добављача	44
• Изјава о независној понуди	45
• Дужност пријављивања повреде конкуренције	46
• Грађански надзорник	47
• Спречавање сукоба интереса	49
• Забрана закључења уговора	49
8. Поступци јавне набавке	51

(a) Отворени поступак	51
• Чек листа за отворени поступак	57
• Преглед радњи и аката у отвореном поступку	63
(б) Рестриктивни поступак	63
• Чек листа за рестриктивни поступак	68
(в) Квалификациони поступак	80
• Разлике између рестриктивног и квалификационог поступка	85
(г) Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда	86
(д) Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда	88
(ђ) Конкурентни дијалог	97
(е) Конкурс за дизајн	99
(ж) Поступак јавне набавке мале вредности	100
9. Посебни облици поступака јавне набавке	103
• Оквирни споразум	103
• Систем динамичне набавке	107
10. Електронска лицитација	109
11. Централизоване јавне набавке	113
• Тело за централизоване јавне набавке	113
• Управа за заједничке послове	113
• Спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца	117
12. План набавки	118
13. Процењена вредност, покретање и избор поступка јавне набавке	122
• Покретање поступка	122
• Процењена вредност јавне набавке	124
14. Огласи о јавној набавци	127
15. Конкурсна документација – припрема, садржина, објављивање, измене и допуне	130
• Припрема конкурсне документације	130
• Садржина конкурсне документације	130
• Објављивање конкурсне документације	139
• Измене и допуне конкурсне документације	139
16. Услови за учешће у поступку јавне набавке и доказивање испуњености услова	141
• Обавезни услови за учешће и доказивање испуњености истих	141
• Додатни услови за учешће и доказивање испуњености истих	149
• Испуњеност услова од стране подизвођача	152
• Испуњеност услова у заједничкој понуди	153
• Начини доказивања услова за учешће	153
1) Општи начин доказивања	

2) Поступак јавне набавке мале вредности и преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН	154
3) Преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 4) до 7) ЗЈН	155
4) Регистар понуђача	155
• Посебна правила код доказивања	157
1) Форма доказа	157
2) Доказивање услова преко интернет страница	158
3) Електронски документи	158
4) Докази понуђача који имају седиште у другој држави	159
5) Накнадно достављање доказа	159
6) Промена у вези са испуњеношћу услова	160
7) Трошкови прибављања доказа	160
17. Техничке спецификације	161
18. Критеријуми за доделу уговора	165
• Примена преференцијала	169
19. Негативне референце	171
20. Понуда – подношење и важење	173
• Понуда са варијантама	175
• Подношење електронске понуде	175
21. Рокови у поступку јавне набавке	177
• Начин одређивања и рачунања рокова	177
22. Пријем и отварање понуда	182
23. Додела уговора, одлука о обустави поступка	186
24. Уговор о јавној набавци	192
25. Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга	196
• Наручиоци у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга	196
• Делатности у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга	198
• Изузеци	199
• Посебна правила набавки	200
26. Јавне набавке у области одбране и безбедности и јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа-удеса	203
• Предмети јавних набавки у области одбране и безбедности	203

• Предмети набавки у области одбране и безбедности на које се ЗЈН не примењује	204
• План набавки и извештаји о спроведеним набавкама у области одбране и безбедности	204
• Поступак јавне набавке у области одбране и безбедности	205
• Примена ЗЈН од стране добављача	207
• Јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко - технолошких несрећа удеса.....	207
• Заштита права.....	209
• Примена других поступака јавних набавки.....	209
• Набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се закон не примењује.....	209
27. Евиденција и извештаји о јавним набавкама	212
28. Заштита права у поступку јавне набавке	215
• Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки	215
• Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку	216
• Активна легитимација у поступку	217
• Начин подношења захтева за заштиту права	218
• Рокови за подношење захтева за заштиту права	219
• Последице поднетог захтева за заштиту права и привремене мере	228
• Поступак код наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права	230
• Поступак пред Републичком комисијом	233
• Одлуке Републичке комисије	234
• Трошкови поступка заштите права	235
• Посебна овлашћења Републичке комисије	236
29. Ништавост уговора	241
30. Казнене одредбе – прекршаји	243

1. Законодавни и институционални оквир јавних набавки у Републици Србији

Законодавни оквир јавних набавки у Републици Србији

Важећи Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15; у даљем тексту: ЗЈН), је у примени од 1.4.2013. године, и до сада је два пута измењен и допуњен, и то први пут у фебруару 2015. године, а други пут у августу 2015. године када је донет Закон о изменама и допунама Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, 68/15) којим су извршене обимне измене и допуне Закона. Измене и допуне ЗЈН су у примени од 12.8.2015. године (осим измењеног члана 51. ЗЈН, који је у примени од 1.1.2016. године). ЗЈН се уређује планирање јавних набавки, услови, начин и поступак јавне набавке, регулише централизација јавних набавки, уређује јавна набавка у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и у области одбране и безбедности, одређује начин евидентирања података о јавним набавкама, одређују послови, начин рада и облик организовања Управе за јавне набавке и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, одређује начин заштите права у поступцима јавних набавки, а уређују се и друга питања од значаја за јавне набавке.¹

ЗЈН представља значајан помак у усклађивању законодавства Републике Србије с правом Европске уније (у даљем тексту: ЕУ) у овој области. Претходила су му два закона: први Закон о јавним набавкама у Републици Србији из 2002. године („Службени гласник РС“, број 39/02, у даљем тексту: ЗЈН/2002), који је значајније измењен и допуњен 2004. године, и други Закон о јавним набавкама из 2008. године („Службени гласник РС“, број 116/08, у даљем тексту: ЗЈН/2008).

Подзаконски акти које је донела Влада Републике Србије су:

- Одлука о утврђивању списка наручилаца из члана 2. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 97/15);
- Уредба о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/15);
- Одлука о утврђивању Списка наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове републичких органа спроводи централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 12/15);
- Уредба о утврђивању општег речника набавке („Службени гласник РС“, број 56/14);

¹ Члан 1. ЗЈН.

- Уредба о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС“, бр. 82/14 и 41/15).

Подзаконски акти које је донела Управа за јавне набавке су:

- Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 83/15);
- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 86/15);
- Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка („Службени гласник РС“, бр. 29/13 и 83/15);
- Правилник о грађанском надзорнику („Службени гласник РС“, бр. 29/13);
- Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 29/13);
- Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС“, бр. 83/15);
- Правилник о садржини одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца („Службени гласник РС“, бр. 83/15);
- Правилник о начину и програму стручног оспособљавања и начину полагања стручног испита за службеника за јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 77/14 и 83/15).

Подзаконски акти које је донело Министарство привреде су:

- Правилник о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС“, број 33/13);
- Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС“, број 75/13).

Поред ЗЈН и подзаконских аката² донетих на основу ЗЈН, од великог значаја су и остали прописи који се, посредно или непосредно, примењују приликом спровођења поступака јавних набавки.

² ЗЈН и подзаконске акте можете преузети с интернет странице Управе за јавне набавке, www.ujn.gov.rs у оквиру рубрике Прописи/Подзаконски акти.

Закон о општем управном поступку³ има широку примену у области јавних набавки с обзиром на то да се на питања која нису посебно регулисана ЗЈН, а односе се на поступак заштите права, сходно примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак⁴.

Закон о облигационим односима⁵ од посебног је значаја у погледу уговора о јавној набавци. Одредбе овог закона које се односе на уговоре примењују се на све врсте уговора, па тако и на оне који се закључују у поступку јавне набавке (као што су купопродаја, закуп, уговор о грађењу), те се на сва питања која нису регулисана ЗЈН (или посебним прописом који уређује конкретан правни посао) примењују правила и начела Закона о облигационим односима.

За систем јавних набавки од значаја су и други закони који регулишу питања битна за ову област, као што су: Закон о буџетском систему⁶, Закон о јавним предузећима⁷, Закон о комуналним делатностима⁸ и други закони који уређују области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, закони који регулишу области одбране и безбедности, Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама⁹, Закон о прекршајима¹⁰ и Кривични законик¹¹.

Законодавни оквир ЕУ о јавним набавкама

Имајући у виду да Република Србија претендује да постане пуноправан члан ЕУ, она има обавезу да, на основу препорука из документа Европско партнерство, као и на основу

³ Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, број 30/10), односно нови Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16) – нпр. рачунање рокова.

⁴ Члан 148. став 5. ЗЈН.

⁵ Закон о облигационим односима („Службени лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 – УСЈ и 57/89 и „Службени лист СРЈ“, број 31/93 и 44/99 – др. пропис).

⁶ Закон о буџетском систему (“Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 - исправка, 108/13, 142/14, 68/15 - др. закон, 103/15 и 99/16). Члан 54. овог Закона уређује одговорност за преузете обавезе, док члан 57. упућује на закључивање уговора у складу с прописима који регулишу јавне набавке.

⁷ Закон о јавним предузећима („Службени гласник РС“, број 15/16) – нпр. делатности од општег интереса.

⁸ Комуналне делатности су делатности од општег интереса, према Закону о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/11 и 104/16).

⁹ Према Закону о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС”, бр. 88/11, 14/15 и 104/16), поступак избора приватног партнера је поступак јавне набавке у складу са законом којим се уређују јавне набавке или поступак давања концесије у складу са тим законом.

¹⁰ Чланом 100. став 3. Закона о прекршајима („Службени гласник РС, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - одлука УС) прописано је да се у првостепеном прекршајном поступку сходно примењују одредбе тог Закона, осим ако законом којим се уређују јавне набавке није другачије прописано.

¹¹ Кривични законик („Службени гласник РС”, бр. 85/05, 88/05 – испр., 107/05 – испр., 72/09, 111/09, 121/12, 104/13 и 108/14) –чл. 234а – кривично дело злоупотреба у вези с јавном набавком.

потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању¹², континуирано усклађује своје законодавство са законодавством Европске уније (тзв. *acquis communautaire*). Ово усклађивање односи се, наравно, и на прописе у области јавних набавки.¹³

У фебруару 2014. године донете су три нове директиве, које су ступиле на снагу 17. априла 2014. године, а с којима законодавство држава чланица мора да се усклади у року од 24 месеца (осим за електронске набавке код којих је рок за усклађивање 54 месеца):

- Директива 2014/24/ЕУ о јавним набавкама;
- Директива 2014/25/ЕУ о набавкама од стране субјеката који послују у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга;
- Директива 2014/23/ЕУ о додели уговора о концесији.

Влада Републике Србије је донела Стратегију развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. године („Службени гласник РС“, број 122/14), којом је предвиђено постепено усклађивање прописа у области јавних набавки с директивама ЕУ.

Институционални оквир јавних набавки у Републици Србији

Основне институције у систему јавних набавки, чије послове, начин рада и облик организовања уређује ЗЈН су: Управа за јавне набавке и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Управа за јавне набавке је посебна организација која врши надзор над применом ЗЈН¹⁴, доноси подзаконске акте и обавља стручне послове у области јавних набавки, прати спровођење поступака јавних набавки, контролише примену појединих поступака, управља Порталом јавних набавки, припрема извештаје о јавним набавкама, предлаже мере за унапређење система јавних набавки, пружа стручну помоћ наручиоцима и понуђачима, доприноси стварању услова за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних средстава у поступку јавне набавке. Поред тога, Управа даје мишљења о примени одредаба ЗЈН, испитује испуњеност услова за спровођење преговарачког поступка из члана 36. ЗЈН, сачињава моделе докумената за наручиоце¹⁵, именује грађанског надзорника, сачињава моделе оквирних споразума. Управа је овлашћена за подношење захтева за заштиту права, захтева за покретање прекршајног поступка и тужбе за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци. Када утврди неправилности у спровођењу поступака јавних набавки и

¹² Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је међународни уговор потписан 29. априла 2008. године између Републике Србије и Европске уније. Две најважније обавезе које Република Србија преузима овим споразумом биће успостављање зоне слободне трговине и усклађивање законодавства Републике Србије с правом ЕУ. ССП је ступио на снагу 1. септембра 2013. године.

¹³ Видети члан 76. Споразума о стабилизацији и придруживању.

¹⁴ Видети члан 135. став 1. ЗЈН.

¹⁵ Моделе докумената можете преузети на интернет страници Управе, www.ujn.gov.rs у оквиру рубрике Документи/Моделу докумената.

достављању извештаја о јавним набавкама, Управа обавештава Државну ревизорску институцију и буџетску инспекцију. Такође, Управа обавља послове у вези с полагањем стручног испита за службеника за јавне набавке и води регистар службеника за јавне набавке. Поред наведеног, Управа уз сагласност Владе РС, води преговоре о приступању Европској унији у области јавних набавки, те припрема планове и нормативне акте у вези с јавним набавкама.¹⁶

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) је самосталан и независан орган, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки и за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру прописаних надлежности одлучује о захтеву за заштиту права у свим поступцима јавних набавки, прати извршење одлука које је донела, поништава уговор о јавној набавци, изриче новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца и подноси предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца. Такође, изриче новчану казну подносиоцу захтева у случају злоупотребе подношења захтева за заштиту права. Поред наведеног, Републичка комисија води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане ЗЈН, подноси тужбу за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци, одлучује о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде. Републичка комисија је овлашћена за усвајање начелних правних ставова¹⁷ у вези с применом прописа из њене надлежности, као и за вођење листе вештака који у складу с условима из ЗЈН учествују у њеном раду.¹⁸ Републичка комисија има председника и осам чланова, које бира и разрешава Народна скупштина, а ради и одлучује у већима од три члана.

У области јавних набавки значајну улогу имају и Државна ревизорска институција, Министарство финансија, Комисија за јавно-приватно партнерство, Агенција за борбу против корупције, Комисија за заштиту конкуренције и Управни суд. Такође, ЗЈН одређује Управу за заједничке послове републичких органа као тело за централизоване јавне набавке.

Државна ревизорска институција је највиши орган ревизије јавних средстава у Републици Србији, који је за обављање послова из своје надлежности одговоран Народној скупштини. У оквиру својих овлашћења, Државна ревизорска институција обавља ревизију финансијских извештаја, ревизију правилности пословања која обухвата испитивање финансијских трансакција и одлука у области јавних набавки, као и ревизију сврсисходности пословања која обухвата испитивање трошења средстава из буџета и других јавних средстава ради извештавања да ли су употребљена у складу с начелима економије, ефикасности и ефективности, као и у складу с планираним циљевима. Државна ревизорска институција овлашћена је за подношење захтева за покретање прекршајног

¹⁶ Чл. 135–136. ЗЈН.

¹⁷ Начелни правни ставови објављују се на интернет страници Републичке комисије www.kjn.gov.rs

¹⁸ Члан 143. став 2. ЗЈН. На листу вештака може бити уписано лице које је уписано у регистар сталних судских вештака.

поступка.¹⁹ Према одредбама ЗЈН, наручиоци имају одређене обавезе према Државној ревизорској институцији, као што су: достављање плана набавки из члана 51. став 5. ЗЈН, достављање извештаја о измени уговора, као и извештаја у случају доделе уговора у поступку јавне набавке понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке.²⁰

Министарство финансија, на основу Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015 и 96/2015 – др. закон), обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке. Буџетска инспекција обавља послове који се односе на контролу примене закона и пратећих прописа у области финансијско-материјалног пословања и наменског и законитог коришћења средстава код свих корисника средстава наведених у Закону о буџетском систему.

Комисија за јавно-приватно партнерство у складу са Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама, пружа стручну помоћ при реализацији пројеката јавно-приватних партнерстава и концесија, као међуресорно јавно тело оперативно независно у свом раду.

Агенција за борбу против корупције је самосталан и независан државни орган, који за свој рад одговара Народној скупштини. У оквиру својих законских овлашћења, Агенција надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције и Акционог плана за примену Националне стратегије, чији се посебан део односи на јавне набавке.

Комисија за заштиту конкуренције је самостална и независна организација, која за свој рад одговара Народној скупштини. Надлежна је да решава о правима и обавезама учесника на тржишту. Према том овлашћењу, активност Комисије подразумева откривање повреда конкуренције, њихово санкционисање и отклањање последица повреде конкуренције.

Управа за заједничке послове републичких органа је тело за централизоване јавне набавке за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе. Влада ближе уређује услове и начин спровођења поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове, као и списак наручилаца за које се спроводе централизоване набавке и списак предмета набавки који су предмет централизације.

¹⁹ Члан 165. став 3. ЗЈН.

²⁰ Чл. 51, 107. и 115. ЗЈН.

2. Појам и предмет јавне набавке

Појам јавне набавке

Јавна набавка представља прибављање добара, услуга или радова од стране наручиоца на начин и под условима прописаним ЗЈН. Уговор о јавној набавци је теретни уговор закључен у писаној или електронској форми између једног или више понуђача и једног или више наручилаца, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова.

Из законске дефиниције појма јавне набавке и уговора о јавној набавци могу се издвојити неколико битних елемената јавне набавке. Први битан елемент је да је у питању прибављање, стицање неког права²¹ над предметом јавне набавке (добра, услуге или радови). Прибављање мора да буде на основу теретног правног посла,²² будући да ЗЈН изричито дефинише уговор о јавној набавци као теретни уговор.²³ То значи да се одредбе ЗЈН не примењују у случају када се предмет јавне набавке прибавља бестеретним правним послом (нпр. уговором о поклону). Други битан елемент је да је предмет јавне набавке прибављање добара, услуга или радова. Следећи битан елемент јавне набавке је да се прибављање предмета јавне набавке спроводи од стране државног органа, организације, установе или других правних лица, која се, у смислу ЗЈН, сматрају наручиоцима.²⁴ Последњи битан елемент јавне набавке је да се прибављање предмета набавке обавља у складу са спроведеним поступком јавне набавке.²⁵

Набавке на које се не примењују одредбе ЗЈН предвиђене су чл. 7²⁶, 7а²⁷, 122.²⁸ и 128.²⁹ ЗЈН. Од примене ЗЈН изузете су и набавке истоврсних добара, услуга и радова чија је укупна процењена вредност на годишњем нивоу нижа од 500.000 динара.³⁰

Према томе, јавна набавка је свака набавка наручиоца, која није посебно изузета од примене ЗЈН, на основу одредби ЗЈН, или на основу неког другог прописа.

²¹ Нпр. права својине, државине.

²² Теретни уговори су врста уговора код којих једна страна даје накнаду за корист коју добија од друге стране (нпр. уговор о купопродаји).

²³ Мора бити закључен у писаној или електронској форми.

²⁴ Чл. 2. и 117. ЗЈН.

²⁵ Врсте поступака јавне набавке прописане су чланом 31. ЗЈН.

²⁶ Набавке на које се закон не примењује – члан 7. ЗЈН.

²⁷ Набавке на које се закон не примењује - када наручилац закључује уговоре са другим субјектима у јавном сектору.

²⁸ Набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга на које се закон не примењује – члан 122. ЗЈН.

²⁹ Набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује закон – члан 128. ЗЈН.

³⁰ Члан 39. став 2. ЗЈН.

Предмет јавне набавке

Предмет јавне набавке, сходно одредбама ЗЈН, јесте испорука добара, пружање услуга или извођење радова. Предмет јавне набавке могу бити сва добра, услуге или радови који нису изузети сходно одредбама ЗЈН.

Иако ЗЈН не садржи дефиницију добара, као добра треба третирати све ствари подобне за стицање и које могу бити предмет јавне набавке.³¹ На куповину или закуп непокретности не примењују се одредбе ЗЈН. Као начине на који се добра могу прибавити путем уговора о јавној набавци, ЗЈН предвиђа: куповину, закуп или лизинг добара (с правом куповине, или без тог права).³² Јавном набавком добара сматра се и она набавка која, поред набавке добара, подразумева и набавку одређених услуга, под условом да су оне нужно везане за испоруку добара (нпр. монтажа, превоз, осигурање и слично). То су тзв. пратеће услуге, односно услуге које су везане за испоруку, и као такве могу бити део уговора о јавној набавци добара.

Предмет уговора о јавној набавци услуга су услуге наведене у Прилогу 1, који је саставни део ЗЈН. Прилог 1. садржи списак услуга, као што су: услуге одржавања и поправке, услуге осигурања, услуге чишћења зграда и управљања имовином, рачунарске и друге повезане услуге, архитектонске и инжењерске услуге, правне услуге (осим правних услуга из члана 7. ЗЈН), услуге хотела и ресторана, здравствене и социјалне услуге, рекламне услуге, услуге регрутовања кадрова, електронске комуникационе услуге и др., с тим да је предвиђена и категорија „друге услуге“, тако да предмет јавне набавке услуга могу бити све услуге које су у правном промету. Као и код пратећих услуга нужно везаних за испоруку добара, ЗЈН дозвољава да се у оквиру јавне набавке услуга набављају добра и радови. С обзиром да је за пружање одређених услуга потребна и испорука добара, а како наручилац има обавезу да определи да ли су предмет јавне набавке добра, услуге или радови, законодавац се определио да предност да предмету који има већу вредност. Тако ће предмет јавне набавке бити услуге, ако је њихова процењена вредност већа од процењене вредности добара. Такође, уз услуге могу бити неопходни за извођење и одређени радови, који су неопходни за извршење уговора који се односи на набавку услуга.

Предмет уговора о јавној набавци радова³³ је извођење радова или пројектовање и извођење радова описаних у Уредби о класификацији делатности, Сектор Ф – Грађевинарство („Службени гласник РС“, број 54/2010), као и извођење радова на изградњи грађевинског објекта узетог као целина, који испуњава све економске и техничке захтеве наручиоца,³⁴ с

³¹ Све ствари које су преносиве у правном промету.

³² Члан 4. став 1. ЗЈН.

³³ Члан 5. ЗЈН.

³⁴ Ова одредба односи се на сваки рад, без обзира да ли је обухваћен Сектором Ф Уредбе или не, који за резултат има изградњу грађевинског објекта као целине који испуњава све економске и техничке (функционалне) захтеве наручиоца.

тим да набавку радова чини и пројектовање и извођење радова, тзв. “кључ у руке”, али и извођење радова на изградњи грађевинског објекта узетог као целина. Сектор Ф наведене Уредбе односи се на сектор грађевинарства и обухвата опште и специјализоване грађевинске радове на зградама и осталим грађевинама. У овај сектор сврстани су целокупна изградња зграда (област 41),³⁵ целокупни радови на изградњи осталих грађевина (област 42),³⁶ као и специјализоване грађевинске активности, и то само ако се изводе као део грађевинског процеса (област 43).³⁷

Постоје и случајеви одступања од правила да се поступак јавне набавке спроводи само када је спроводи наручилац. То су ситуације када се одређена набавка финансира средствима наручиоца у висини од преко 50%, при чему је за поступање у складу са одредбама ЗЈН одговоран наручилац који финансира предметну јавну набавку. У случају те конкретне набавке, коју финансира наручилац у износу преко 50%, обавеза је субјекта који спроводи набавку да примењује ЗЈН без обзира што није наручилац у смислу чланова 2. и 117. ЗЈН. Одговорност за примену одредаба ЗЈН је на наручиоцу који финансира набавку, тако да је наручилац дужан да води рачуна да лице које спроводи набавку, исту спроводи у складу с одредбама ЗЈН.

На овај начин се појачава контрола трошења јавних средстава у ситуацијама када наручилац финансира активности другим субјектима.³⁸

На крају, ЗЈН уређује и правила поступања у случају тзв. „мешовитих набавки“. Тако је чланом 4. ЗЈН, дефинисано да набавка добара може обухватити и пружање услуга које су нужно везане за добра. Затим, чланом 6. ЗЈН предвиђено је да се набавком услуга сматра и набавка пратећих добара, под условом да је њихова процењена вредност мања од процењене вредности услуга, као и набавка пратећих радова неопходних за извршење уговора који се

³⁵ Обухвата изградњу свих врста зграда. Ту су сврстане новоградња, поправке, доградња и адаптација, постављање монтажних зграда или објеката на градилишту, као и грађевине привременог карактера.

³⁶ Обухвата изградњу осталих грађевина. Овде спадају новоградња, поправке, доградња и адаптација, постављање монтажних зграда или објеката на градилишту, као и грађевине привременог карактера. Обухваћена је изградња (сложених, тешких) грађевина као што су аутопутеви, путеви, улице, мостови, тунели, железничке пруге, аеродромске стазе, пристаништа и други објекти на води, системи за наводњавање, канализациони системи, индустријска постројења, цевоводи и електрични водови и спортска игралишта.

³⁷ Ови радови обично су специјализовани на такав начин да се могу изводити на различитим грађевинама и захтевају поседовање посебне врсте стручности или опреме. То су, на пример: побијање стубова, изградња темела, носећих зидова, бетонирање, зидање опеком, поплочавање каменом, постављање грађевинских скела, покривање кровова итд. Укључени су радови као што су увођење инсталација водовода, централног грејања и клима-уређаја, антена, алармних система и остали електрорадови, инсталирање система распршивача, лифтова и покретних степеница и др. Овде спадају и изолациони радови (од влаге, топлоте, звука), лимарски радови, постављање расхладних уређаја, инсталирање расвете и система сигнализације за путеве, железницу, аеродроме, луке итд. Завршни радови грађења обухватају радове којима се довршава и завршава грађевина, као што су застакљивање, кречење, фарбање, или покривање разним врстама материјала (паркет, тепих (итисон), тапете итд.), затим пескарење, завршни тесарски радови, звучна изолација, чишћење екстеријера итд.

³⁸ Нпр. финансирање активности у невладином сектору.

односи на набавку услуга. У овим случајевима, правило је да се предмет уговора одређује према основном предмету уговора.

Значај одређивања предмета уговора још је већи у ситуацијама када за део предмета постоји обавеза спровођења поступка јавне набавке а за део предмета не постоји, што је предвиђено чланом 6а ЗЈН. У том случају кључан је одговор на питање да ли је предмет јавне набавке објективно дељив или није. У првом случају наручилац може да закључи један уговор о јавној набавци или може да спроведе одвојене набавке, при чему ће у једној ситуацији спровести поступак јавне набавке, а у другој набавити добра, услуге или радове без спровођења таквог поступка. Када је предмет набавке недељив, наручилац је дужан да спроведе јединствени поступак јавне набавке и закључи један уговор. Предметне одредбе се, међутим, не односе на случај када део набавке представљају набавке из области одбране и безбедности које су изузете од примене ЗЈН по основу члана 128. Питање (не)дељивости предмета набавке, тј. уговора осетљиво је питање и мора се утврђивати од случаја до случаја имајући у виду специфичне аспекте мешовитих набавки. Разлози за недељивост мешовитих уговора морају произилазити из економских и техничких разлога, поготово у ситуацијама када за део предмета постоји обавеза примене поступка јавне набавке а за део предмета не постоји.

У случају када се део предмета набавке набавља у поступку јавне набавке а део предмета набавке су набавке из области одбране и безбедности на које се примењује (чл. 127.), односно на које се не примењује ЗЈН (чл. 128.), ако је предмет набавке објективно дељив, наручилац може спровести одвојене поступке набавке или доделити један уговор:

- 1) без поступка јавне набавке, ако предмет набавке чине и набавке из члана 128. ЗЈН и ако је додела једног уговора посебно оправдана објективним разлозима и није донета у циљу избегавања примене одредаба ЗЈН;
- 2) у поступку јавне набавке у области одбране и безбедности, ако предмет набавке чине и набавке из члана 127. ЗЈН.

Уколико је предмет набавке објективно недељив, наручилац ће уговор доделити без спровођења поступка јавне набавке, ако предмет набавке чине и набавке из члана 128. ЗЈН, односно у поступку јавне набавке у области одбране и безбедности, ако предмет набавке чине и набавке из члана 127. ЗЈН.

Наручилац

Наручиоци су субјекти који морају да поступају у складу с одредбама ЗЈН (и подзаконским актима) када спроводе набавку добара, услуга или радова који су им потребни за

извршавање послова и делатности које су у њиховој надлежности и због којих су основани. Појам наручиоца је одређен одредбама чл. 2. и 117. ЗЈН.

Члан 2. ЗЈН наручиоце групише у две категорије.

Прва категорија обухвата државне органе, органе аутономне покрајине и органе локалне самоуправе, док другу категорију чини правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, под условом:

- (1) да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца или
- (2) да надзор над радом тог правног лица врши наручилац или
- (3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац.

За одређивање наручиоца према другој категорији потребно је да су испуњена три услова. Први услов је статус правног лица, односно да су наручиоци из ове категорије организације или привредна друштва које имају својство субјекта права, тј. ималаца права и обавеза³⁹. Други услов је да је то правно лице основано како би задовољавало потребе у општем интересу које немају трговински или индустријски карактер. Утврђивање да ли је одређено правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу означава упућивање на одредбе посебних секторских прописа. Тако је, примера ради, чланом 2. Закона о комуналним делатностима, прописано да комуналне делатности припадају категорији делатности од општег интереса. Чланом 2. Закона о јавним предузећима, прописано је да су делатности од општег интереса: „делатности које су као такве одређене законом у области: рударства и енергетике, саобраћаја, електронских комуникација, издавања службеног гласила Републике Србије и издавања уџбеника, нуклеарних објеката, наоружања и војне опреме, коришћења, управљања, заштите, уређивања и унапређивања добара од општег интереса и добара у општој употреби (воде, путеви, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач, заштићена подручја и др.), управљања отпадом и другим областима. Делатности у смислу става 1. овог члана јесу и комуналне делатности, као и друге делатности одређене законом као “делатности од општег интереса“.

Трећи услов је да над правним лицем основаним у циљу задовољавања потреба у општем интересу постоји контрола од стране наручиоца било путем финансирања (да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца) или надзора (да надзор над радом тог правног лица врши наручилац) или управљања (да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тог правног лица именује наручилац). Контрола од стране наручиоца је дата

³⁹ Правно лице има законска права и обавезе као што су: законске могућности да закључује уговоре, да тужи или буде тужен, да обавља своју делатност итд.

алтернативно, дакле, довољно је да постоји један од наведених начина контроле (финансирање, надзор или управљање) и сматраће се да је овај услов испуњен.

Члан 117. ЗЈН одређује наручиоце у тзв. посебним или „комуналним“ секторима, односно секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Разликују се три категорије наручилаца.

Члан 117. став 1. тачка 1) ЗЈН као наручиоце одређује све оне субјекте који су обухваћени појмом наручиоца из члана 2. ЗЈН који обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга када спроводе набавку за потребе обављања тих делатности. Више о наведеним делатностима видети у оквиру Поглавља 25⁴⁰ овог Приручника.

Члан 117. став 1. тачка 2) ЗЈН као наручиоце одређује оне субјекте који делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга обављају на основу искључивих или посебних права, и то када спроводе набавке за потребе обављања тих делатности. У оквиру ове тачке, као наручиоци могу бити обухваћени и правни субјекти основани приватним капиталом, уколико као носиоци искључивих или посебних права обављају делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.⁴¹

Члан 117. став 1. тачка 3) ЗЈН као наручиоце одређује јавно предузеће које обавља делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, када спроводи набавку за потребе обављања тих делатности. Јавно предузеће је дефинисано као свако предузеће над којим наручилац може имати, директно или индиректно, преовлађујући утицај на основу власништва над њиме, финансијског учешћа у њему или правила на основу којих је уређено. Преовлађујући утицај од стране наручиоца подразумева се у било којем од следећих случајева у којима наручилац, директно или индиректно:

- (1) има већину уписаног капитала предузећа;
- (2) контролише већину гласова који се односе на акције тог предузећа;
- (3) може именовати више од половине чланова органа надзора, руковођења или органа управљања тог предузећа.

Појам искључивог и посебног права дефинисан је чланом 3. став 1. тач. 24) и 25). Тако је **искључиво право**, право на основу којег **одређено лице једино** може обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела,

⁴⁰ Поглавље 25 *Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.*

⁴¹ Један вид посебне контроле над субјектима који практично представљају монополе у областима веома значајним за основне потребе живота и друштва (вода за пиће, струја, топлотна енергија итд.).

односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа. На исти начин одређен је и појам **посебног права**, с разликом што је у том случају реч о праву на основу којег **одређена лица** могу обављати одређену делатност на одређеном географском подручју.

Ситуације када нема искључивог или посебног права су објашњене у члану 117. став 2. ЗЈН, па је наведено да се искључиво или посебно право које је додељено на основу објективних критеријума, на транспарентан начин у поступку у којем је извршено јавно објављивање, применом прописа о јавним набавкама, јавно приватном партнерству и концесијама или другом поступку у којем су примењени објективни критеријуми и обезбеђена транспарентност и јавно објављивање, не сматра искључивим или посебним правом у смислу члана 117. става 1. тачка 2) ЗЈН.

Разлика између две категорије наручилаца из члана 117. ЗЈН је у постојању обавезе примене ЗЈН уколико се спроводи набавка која није намењена за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Наиме, наручиоци из тачке 1) увек имају обавезу примене одредаба ЗЈН, док наручиоци из тачке 2) примењују одредбе ЗЈН само када спроводе набавке за потребе обављања тих делатности.

Чланом 2. ЗЈН предвиђено је да Влада утврђује списак наручилаца на предлог министарства надлежног за послове финансија и Управе за јавне набавке.⁴² Предвиђено је да се списак објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки. Оно што је важно нагласити је да списак нема конститутивно дејство,⁴³ с обзиром да и лица која не буду наведена на списку, а потпадају под дефиницију наручиоца, имају обавезу да примењују одредбе ЗЈН.

⁴² За наручиоце из члана 2. ЗЈН.

⁴³ Статус наручиоца зависи од испуњености прописаних услова, а не од уписа на списак.

3. Начела јавне набавке

Начела јавних набавки су основна правила за регулисање јавних набавки и усмеравају поступање наручиоца приликом спровођења поступака јавних набавки и трошења јавних средстава. Њихова улога у разумевању законских одредаба је важна, а примењују се у свим поступцима јавних набавки, без обзира на вредност јавне набавке. Поред тога, наручилац је дужан да поступа у складу с начелима из ЗЈН и у случају набавки на које се ЗЈН не примењује⁴⁴.

ЗЈН прописује следећа начела: начело ефикасности и економичности⁴⁵, начело обезбеђивања конкуренције⁴⁶, начело транспарентности поступка јавне набавке⁴⁷, начело једнакости понуђача⁴⁸ и начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности⁴⁹.

Начело ефикасности и економичности

Начело ефикасности и економичности третира се као основно, „циљно начело“. Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке прибави добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке. Тиме се наручилац практично обавезује да при куповини постигне највећу вредност за новац (енг. *value for money*), што је један од основних циљева јавних набавки.

Обавеза је наручиоца да кроз поступак јавне набавке обезбеди да предмет који прибавља буде одговарајућег квалитета (одређивање техничких спецификација које одговарају стварним потребама – опредељивање одговарајућег предмета набавке), да притом има у виду сврху ради које се набавља (објективна потреба за предметом набавке – целисходност планирања, одређивање процењене вредности) и за које ће се намене предмет набавке користити (извршење уговора – коришћење предмета набавке у одређену сврху и намену, а у зависности од послова и делатности наручиоца), као и да вредност набавке буде у складу са квалитетом који се обезбеђује (најповољнији однос цене и квалитета предмета набавке – енг. *value for money*).

Наручилац је дужан и да обезбеди да се поступак јавне набавке и додела уговора спроводе у роковима и на начин прописан ЗЈН, са што мање трошкова у вези с поступком и

⁴⁴ Видети члан 7. став 2. ЗЈН.

⁴⁵ Члан 9. ЗЈН.

⁴⁶ Члан 10. ЗЈН.

⁴⁷ Члан 11. ЗЈН.

⁴⁸ Члан 12. ЗЈН.

⁴⁹ Члан 13. ЗЈН.

извршењем јавне набавке. Поред рокова за подношење понуда, предвиђени су и рокови за доношење одлуке о додели уговора,⁵⁰ као и рок у којем наручилац закључује уговор о јавној набавци с изабраним понуђачем.⁵¹ Поједностављена је комуникација између наручиоца и понуђача, као и начин достављања докумената увођењем могућности комуникације и достављања путем електронске поште или факсом⁵² (нпр. достављање захтева за додатним појашњењима конкурсне документације путем имејла, уз потврду пријема од стране наручиоца, чиме се омогућава да поступак јавне набавке краће траје).

Такође, ово начело обавезује наручиоца да поступак јавне набавке спроводи и да се уговор извршава са што мање трошкова. Предвиђена је обавеза објављивања конкурсне документације на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца.⁵³ Према члану 77. став 8. ЗЈН, наручилац је дужан да приликом одређивања доказа којима се поткрепљује испуњеност услова за учешће, води рачуна и о трошковима прибављања тих доказа. Увођењем регистра понуђача,⁵⁴ смањени су трошкови за понуђаче, будући да понуђачи уписани у регистар немају обавезу да у понуди достављају доказе за обавезне услове за учешће.⁵⁵ Чланом 79. ЗЈН предвиђено је да пре доношења одлуке о додели уговора наручилац може да захтева од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија, да достави на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа. Предвиђено је у којим случајевима наручилац има обавезу да захтева средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза.⁵⁶

Остваривање начела ефикасности и економичности огледа се и у обавези наручиоца да, након стручне оцене понуда прихвати ону којом је понуђена најнижа цена, односно ону која је економски најповољнија, у зависности од тога који је критеријум за избор најповољније понуде коришћен. Наравно, то подразумева и правилан избор елемената критеријума економски најповољније понуде и одговарајућу расподелу броја пондера за сваки од опредељених елемената критеријума. Уједно, уговор о јавној набавци се мора извршавати на начин и у вредности за коју је закључен, односно при извршењу уговора не сме се дозволити незаконито повећање цена.⁵⁷ Самим тим, извршење уговора за наручиоца не може изискивати додатне трошкове.

⁵⁰ Члан 108. став 2. и 3. ЗЈН – не дуже од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима када рок може бити 40 дана од отварања понуда, док у поступку јавне набавке мале вредности овај рок не може бити дужи од десет дана.

⁵¹ Члан 113. став 1. ЗЈН.

⁵² Члан 20. став 1, 3. и 6. ЗЈН.

⁵³ Члан 62. став 1. ЗЈН.

⁵⁴ Регистар понуђача води Агенција за привредне регистре.

⁵⁵ Члан 78. ЗЈН.

⁵⁶ Члан 61. став 7. ЗЈН – у случају спровођења поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове.

⁵⁷ Обавеза објављивања одлуке о измени уговора према члану 115. ЗЈН.

Начело обезбеђивања конкуренције

Обезбеђивање конкуренције је основни начин обезбеђења ефикасне и економичне употребе јавних средстава. Оно у суштини значи да се избор најповољније понуде врши кроз поступак који подразумева конкуренцију, јер се само на тај начин може добити најбољи могући однос цене и квалитета понуђених добара, услуга и радова, као и најбољи могући услови извршења конкретног уговора о јавној набавци. Основни вид остваривања овог начела у ЗЈН представља правило о отвореном или рестриктивном поступку као основним поступцима јавне набавке који наручиоци могу увек да користе за закључење уговора о јавној набавци.⁵⁸

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке омогући што већу конкуренцију. То не значи да ће у поступку јавне набавке сваком заинтересованом лицу увек бити омогућено да поднесе понуду (различите набавке и потребе наручилаца, различите могућности понуђача). Међутим, ово начело обавезује наручиоца да у оквиру својих објективних потреба предмет набавке одреди тако да омогући што већу конкуренцију. То значи да техничке спецификације не могу бити усмерене ка избору одређеног понуђача, или одређеног произвођача, већ морају бити описане на објективан и начин који одговара потребама наручиоца (намена и примена предмета набавке) и који је као такав у складу с понудом на тржишту. Такође, додатни услови за учешће, уколико се траже, морају бити у логичкој вези с предметом јавне набавке. У супротном, ако исти непотребно искључују поједине понуђаче (услови који нису нужни или се захтева више него што је потребно), долази до нарушавања овог начела и ограничења конкуренције.

Претходно наведено значи да је наручиоцу забрањено да ограничава конкуренцију неоправданим коришћењем дискриминаторских услова, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора. Такође, наручиоцу је забрањено и да ограничава конкуренцију неоправданом употребом преговарачког поступка. С тим у вези, предвиђени су посебни услови за примену преговарачког поступка, предвиђено је претходно мишљење Управе за јавне набавке по одређеним основама,⁵⁹ веће су могућности заинтересованих лица да оспоравају спровођење овог поступка с обзиром да су потребне информације доступне на Порталу јавних набавки (објављивање обавештења о покретању преговарачког поступка, конкурсне документације, одлуке о додели уговора).

Начело транспарентности поступка јавне набавке

Поступци у којима се одлучује о јавним набавкама (сам поступак јавне набавке, као и поступак заштите права) морају бити доступни учесницима и јавности. Само на тај начин

⁵⁸ Члан 31. став 2. ЗЈН.

⁵⁹ Члан 36. став 2. ЗЈН.

може се обезбедити ефективна, „стварна“ конкуренција, као основно средство за обезбеђивање ефикасне и економичне употребе јавних средстава.

Ово начело садржи општу обавезу наручиоца да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке, односно да поштује обавезе из ЗЈН које обезбеђују јавност и транспарентност.

Начело транспарентности остварује се, пре свега, кроз прописивање обавезе објављивања огласа о јавним набавкама⁶⁰ на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца. Одређени огласи објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.⁶¹ Наручилац је дужан да истовремено с објављивањем позива за подношење понуда објави и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници,⁶² као и да објављује појашњења и одговоре на питања у вези с разјашњењем конкурсне документације⁶³.

Транспарентност се обезбеђује и путем јавног отварања понуда⁶⁴ којем може присуствовати свако заинтересовано лице.⁶⁵ Представник понуђача који учествује у поступку има право да приликом отварања понуда изврши увид у податке из понуда који се уносе у записник о отварању понуда.⁶⁶ Такође, предвиђено је и вођење записника о отварању понуда,⁶⁷ могућност увида у понуде и документацију о спроведеном поступку јавне набавке после доношења одлуке којом се окончава поступак јавне набавке,⁶⁸ извештавање понуђача пре истека рока за подношење захтева за заштиту права,⁶⁹ објављивање одлуке у случају измене уговора о јавној набавци,⁷⁰ као и одлуке о додели уговора у свим поступцима јавних набавки⁷¹.

Даље је за наручиоца предвиђена обавеза евидентирања података о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима о јавним набавкама и достављања тромесечних извештаја Управи за јавне набавке.⁷² На основу достављених тромесечних извештаја наручилаца, Управа за јавне набавке припрема збирни тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима, као и полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама, које

⁶⁰ Члан 55. и 57. ЗЈН.

⁶¹ Члан 57. став 2. ЗЈН.

⁶² Члан 62. став 1. ЗЈН.

⁶³ Члан 63. став 3. ЗЈН.

⁶⁴ Изузетак је предвиђен чланом 103. став 4. ЗЈН.

⁶⁵ Члан 103. став 2. ЗЈН.

⁶⁶ Члан 104. став 2. ЗЈН.

⁶⁷ Члан 104. ЗЈН.

⁶⁸ Члан 110. ЗЈН.

⁶⁹ Члан 111. ЗЈН.

⁷⁰ Члан 115. ЗЈН.

⁷¹ Члан 108. став 5. ЗЈН.

⁷² Члан 132. ЗЈН.

објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.⁷³ На тај начин се такође обезбеђује транспарентност података.

При реализацији начела транспарентности, наручилац не мора да се ограничава само на обавезе из ЗЈН, већ може да поступа и сходно другим прописима, или да поступа и преко онога што је обавеза према ЗЈН (нпр. наручилац може да објави план набавки на својој интернет страници, иако ту обавезу нема према ЗЈН).

Сходно изложеним начинима манифестације принципа транспарентности, јасно је да ово начело доприноси остварењу циљева других начела јавних набавки, пре свега обезбеђивању што шире конкуренције.

Начело једнакости понуђача

Остваривање начела једнакости понуђача је, уз остваривање начела транспарентности поступка, основни предуслов за обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки. Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Уколико својим радњама у поступку доводи одређене понуђаче у привилегован положај у односу на друге, или неоправдано фаворизује одређеног понуђача, односно дискриминише друге, тада наручилац нарушава ово начело и права понуђача у поступцима јавних набавки.

Ово начело у пракси посебно долази до изражаја током самог поступка јавне набавке, али не треба занемарити ни фазу планирања. Тако, одредба члана 23. ЗЈН забрањује да лице које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова, и са њим повезано лице не може наступати као понуђач или као подизвођач понуђача, нити може сарађивати са понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. У том случају наручилац је дужан да одбије понуду и да без одлагања обавести надлежне државне органе. Циљ је да се спречи остваривање предности на основу информација или података из фазе планирања или фазе припреме конкурсне документације (нпр. информација да ће се одређени предмет јавне набавке набављати, податак о процењеној вредности јавне набавке који је од значаја за прихватљивост понуде, а који се по правилу сазнаје тек на отварању понуда, одређивање додатних услова за учешће и др.).

Такође, наручиоцима је забрањено одређивање услова који би довели до националне, територијалне, предметне или личне дискриминације међу понуђачима, или дискриминације на основу класификације делатности коју обавља понуђач. То значи да наручилац не може одређивати услове који би довели до дискриминације међу понуђачима због њихове националне припадности, седишта понуђача (нпр. ако наручилац као услов предвиди да могу да учествују само понуђачи који имају седиште у одређеној општини) или

⁷³ Члан 132. и 133. ЗЈН.

другог разлога који би представљао дискриминацију међу понуђачима (нпр. навођење одређеног робног знака, типа или произвођача без оправданог разлога и без навођења речи „или одговарајуће“). Поред наведеног, дискриминацију може да представља и захтев наручиоца да је понуђач произвођач у случају набавке добара, с обзиром да добро произвођача може да испоручи и трговац/продавац.

Остваривање овог начела реализује се и кроз друге одредбе ЗЈН. Тако је обавеза наручиоца да одговор на захтев заинтересованог лица за разјашњењем конкурсне документације, сходно члану 63. ЗЈН, објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, како би исте информације и појашњења била доступна и другим заинтересованим лицима. Реализацију овог начела омогућавају и многе друге одредбе ЗЈН, нпр. једнак приступ међу представницима понуђача на отварању понуда, иста правила и рокови за подношење захтева за заштиту права, постојање објективних услова за могућност измене уговора, без обзира ко је изабрани понуђач.

Међутим, ЗЈН прописује и изузетке од овог начела, који стављају одређене понуђаче у повољнији положај у односу на друге. Тако се применом „преференцијала“ у стручној оцени понуда даје предност домаћим понуђачима, односно понуђачима који нуде добра домаћег порекла. Више о „преференцијалима“ видети у оквиру Поглавља 18 овог приручника.⁷⁴

Одступање од начела једнакости понуђача представљају и резервисане јавне набавке.⁷⁵ То су набавке, односно поступци јавних набавки, у којима могу учествовати искључиво установе, организације, удружења или привредни субјекти за рехабилитацију и запошљавање лица с инвалидитетом, која лица чине најмање 30% од укупног броја запослених. Ако се понуда поноси с подизвођачем или као заједничка понуда, онда подизвођач, односно сви чланови групе понуђача, морају бити лица из наведене групације која запошљавају најмање 30% лица с инвалидитетом. Будући да су овакве набавке ограничене за учешће, односно резервисане искључиво за понуђаче из наведене групације, наручилац је дужан да у позиву за подношење понуда наведе да је у питању резервисана набавка. Путем резервисаних набавки, наведеним групацијама се омогућава учешће на тржишту набавки. Реч је о тзв. позитивној дискриминацији, имајући у виду да се резервисаним јавним набавкама утиче на остваривање других друштвених циљева и одговорности и подстиче запошљавање особа с инвалидитетом.

Одређено ограничење начела једнакости понуђача могуће је на основу члана 125. ЗЈН, којим се предвиђа примена услова узајамности код набавки у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Наиме, право је наручиоца (не и обавеза) да одбије понуду понуђача који нуди производ пореклом из државе с којом Република Србија није закључила споразум који би омогућавао домаћим понуђачима равноправан приступ на тржишту те

⁷⁴ Поглавље 18 *Критеријуми за доделу уговора*.

⁷⁵ Члан 8. ЗЈН.

државе, под условом да удео таквих производа прелази 50% укупне вредности (не количине) производа из понуде.

Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности

Начело заштите животне средине и обезбеђивања енергетске ефикасности је последње, пето начело јавних набавки. Поменуто начело подразумева обавезу наручиоца да набавља добра, услуге и радове који не загађују, односно који минимално утичу на животну средину, односно који обезбеђују адекватно смањење потрошње енергије – енергетску ефикасност. Реч је о тзв. зеленим (еколошким) набавкама чији су циљ набавке добара и услуга које су више оријентисане ка очувању животне средине (нпр. набавка добара и услуга које чувају ресурсе, штеде енергију, смањују отпад).

Аспект заштите животне средине и смањења потрошње енергије може бити укључен кроз техничке спецификације⁷⁶ (нпр. техничке спецификације формулисане у смислу функционалних захтева у вези са животном средином) код оних предмета набавки код којих је овај аспект релевантан за извршење уговора. Уједно, ово начело предвиђа да наручилац, када је то оправдано као елемент критеријума економски најповољније понуде, одреди еколошке предности предмета јавне набавке, енергетску ефикасност, односно укупне трошкове животног циклуса предмета јавне набавке. Тако, члан 85. ЗЈН као могуће елементе критеријума економски најповољније понуде предвиђа „еколошке предности и заштиту животне средине и енергетску ефикасност“. Разматрање укупних трошкова животног циклуса предмета јавне набавке означава сагледавање свих трошкова у вези с предметом набавке током његове употребе и коришћења, а не само сагледавање понуђене цене приликом набавке.⁷⁷

⁷⁶ Члан 73. ЗЈН.

⁷⁷ Видети члан 4. став 1. тачка 8) Правилника о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС“, бр. 83/15).

4. Набавке на које се закон не примењује

Одредбе ЗЈН не примењују се на одређене набавке, иако их спроводе лица која по истом закону имају статус наручиоца. Изузеци су груписани у оквиру одредаба чл. 7. и 7а. ЗЈН.⁷⁸

Члан 7. ЗЈН

1) У тачки 1) дефинисан је изузетак који се односи на набавке од наручилаца који су носиоци искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке. За примену овог изузетка потребно је да више услова буде кумулативно испуњено.

Прво, као понуђач се у конкретној набавци појављује лице или организација која према одредбама ЗЈН има статус наручиоца. Друго, потребно је да је тај наручилац (који у конкретном случају наступа као понуђач) носилац искључивог права на обављање делатности која је предмет јавне набавке. Искључиво право регулисано је чланом 3. став 1. тачка 24) ЗЈН, као право на основу којег одређено лице једино може обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела, односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа.

Пример такве набавке је набавка резервисаних поштанских услуга од Јавног предузећа „Пошта Србије“. Резервисане поштанске услуге, према члану 19. Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, број 18/2005, 30/2010 и 62/14), обухватају: 1) пријем и/или пренос и/или уручење писмоносних пошиљака, до утврђеног лимита по маси и цени; 2) пријем и/или пренос и/или исплату упутница у класичној и електронској форми, као и пријем и/или пренос и/или уручење писмена у судском, управном и прекршајном поступку, без обзира на лимите. Истим чланом Закона о поштанским услугама, одређено је да резервисане поштанске услуге обавља јавни поштански оператор, док је чланом 106. наведеног закона предвиђено да се, до доношења акта Владе Републике Србије о оснивању јавног поштанског оператора, јавним поштанским оператором, у смислу тог закона, сматра Јавно предузеће ПТТ саобраћаја „Србија“, сада Јавно предузеће „Пошта Србије“.

Из наведеног произилази да је искључиво право Јавног предузећа „Пошта Србије“ за пружање резервисаних поштанских услуга додељено, односно произилази из Закона о поштанским услугама, те да наручиоци који имају потребу за набавком наведених услуга од Јавног предузећа „Пошта Србије“ немају обавезу примене ЗЈН сагласно члану 7. став 1. тачка 1) ЗЈН.

⁷⁸ Изузеци од примене ЗЈН у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга предвиђени су чланом 122. ЗЈН, а набавке у области одбране и безбедности на које се не примењује ЗЈН, чланом 128.

Искључиво право може бити додељено и на основу појединачног акта локалне самоуправе.⁷⁹ У том случају, најчешће је реч о комуналним услугама, односно комуналним делатностима.⁸⁰ Примера ради, комуналне делатности су: снабдевање водом за пиће, пречишћавање и одвођење атмосферских и отпадних вода, производња и дистрибуција топлотне енергије, управљање комуналним отпадом, одржавање улица и путева, и др.

2) Тачка 2) предвиђа два разлога када се не примењују одредбе ЗЈН, већ нека друга правила набавке, односно конкурса за дизајн.

У оквиру првог, дефинисаног у подтачки (1), потребно је да постоји међународни уговор или други акт на основу којег је настала међународна обавеза, а који је закључен са једном или више држава и/или ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на радове, добра или услуге намењене заједничкој примени или заједничком искоришћавању од стране потписника. Дакле, као прво, потребно је да постоји међународни уговор или други акт између једне или више држава потписника и/или ужих политичко-територијалних јединица, а не између других субјеката међународног права.⁸¹ Ратификацијом, односно потврђивањем од Народне скупштине, међународни уговор или други акт на основу којег је настала међународна обавеза постаје део правног поретка и непосредно се примењује (по својој правној снази је изнад закона и подзаконских аката и мора да буде у сагласности с Уставом, не и са законом). Такође, услов је да је набавка добара, услуга или радова намењена заједничком искоришћењу или примени од стране држава потписника.⁸²

У подтачки (2) одређено је да је потребно да постоји акт о донацији, ако се та набавка финансира из средстава донације. У том случају, уколико је у самом акту о донацији тако наведено, не примењују се правила из ЗЈН, већ правила прописана самим актом о донацији.⁸³

У подтачки (3) предвиђено је да је примена ЗЈН искључена када се спроводе набавке од стране међународних организација. Процедуре набавки често су унапред прописане правилима утврђеним од стране међународних организација. Предметни изузетак значи да је сваки вид финансирања (што укључује и грантове) укључен у овај изузетак за чије постојање је довољно да се конкретна набавка финансира од стране међународне организације. Ове обавезе најчешће настају као последица чланства у међународној организацији (нпр. члан те организације је држава или наручилац) и произлазе из оснивачких и других аката те организације.

⁷⁹ За доношење таквог акта, неопходно је да постоји овлашћење доносиоца, као и основ за стицање искључивог права.

⁸⁰ Комуналне делатности одређене су Законом о комуналним делатностима.

⁸¹ Нпр. међународних организација.

⁸² Нпр. неки заједнички пројекат тих држава.

⁸³ Није искључена могућност да се ипак предвиди примена ЗЈН.

2а) У тачки 2а) предвиђено је да наручилац не примењује правила ЗЈН на набавке и конкурсе за дизајн који се спроводе у складу са правилима утврђеним од стране међународних организација или међународних финансијских институција, ако се те набавке, односно конкурси за дизајн у потпуности финансирају од стране тих организација, односно институција. У случају набавки и конкурса за дизајн које већим делом финансира међународна организација или међународна финансијска институција, стране се усаглашавају о поступцима набавке који ће се примењивати.

Уколико наручилац већим делом финансира одређену набавку, обавезно се примењује поступак јавне набавке у складу са ЗЈН. Дакле, примена овог изузетка не подразумева обавезу чланства у тој међународној организацији, већ се заснива на чињеници да се набавка у потпуности финансира од стране одређене међународне организације или међународне финансијске институције. Правила набавки су најчешће правила конкретне међународне финансијске институције (организације) или нека општеприхваћена међународна правила о набавкама.

3) У тачки 3) предвиђено је да се правила ЗЈН не примењују на набавке које су неопходне за обезбеђивање основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода. Овај изузетак се мора изузетно уско тумачити, у складу са његовом сврхом. Први услов је да је наступила елементарна непогода⁸⁴ или техничко-технолошка несрећа.⁸⁵ Други услов је последица која се огледа у угрожавању живота или здравља људи или животне средине. Поред тога, наручилац је у обавези да поступа у складу са посебним прописима којима се уређује заштита од таквих непогода.

Поступак јавне набавке се у овим случајевима не може спровести, јер су овакви догађаји и њихове последице непредвидиви и захтевају хитност у поступању наручилаца, како би се у најкраћем могућем року отклониле најтеже последице. После обезбеђивања основних услова за живот, даља санација настале штете спроводи се применом одредаба ЗЈН.

⁸⁴ Према Закону о ванредним ситуацијама, елементарна непогода је догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокован деловањем природних сила, као што су: земљотрес, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима (упућује члан 131а ЗЈН).

⁸⁵ Техничко-технолошка несрећа – удес је, према Закону о ванредним ситуацијама, изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама; а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину (упућује члан 131а ЗЈН).

4) Тачка 4) прописује изузетак за набавке које су директно усмерене на обављање делатности електронских комуникација и продају електронских комуникационих услуга, под условом да наручилац има конкуренцију на релевантном тржишту. Дакле, наведени изузетак је намењен наручиоцима који обављају делатност електронских комуникација⁸⁶ у складу са Законом о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, број 44/2010, 60/2013 – одлука УС и 62/2014), и пружају електронске комуникационе услуге⁸⁷ на тржишту. Разлог за то је потпуна либерализација на тржишту електронских комуникационих услуга и постојање конкуренције у овој области.

Овај изузетак треба разликовати од набавке електронских комуникационих услуга од стране других наручилаца, с обзиром да су електронске комуникационе услуге предмет јавне набавке услуга према Прилогу 1, категорија 5. Примера ради, то су услуге мобилне и фиксне телефоније, услуге интернета и др.

5) Тачком 5) одређено је да се одредбе ЗЈН не примењују на набавку добара која се, уз претходну сагласност Владе, набављају од Републичке дирекције за робне резерве. Према Закону о робним резервама („Службени гласник РС“, број 104/13), робне резерве чине робе које су нужне за обезбеђење снабдевености и стабилности, као што су: пољопривредни и прехранбени производи и материјал за репродукцију, лекови, медицинска средства и опрема за здравствене и ветеринарске установе и друге облике здравствене службе, нафта и нафтни деривати, опрема и роба за потребе железнице, поште, телекомуникација, енергетике и система одбране. Имајући у виду да се робне резерве образују и користе за обезбеђење снабдевености и стабилности на тржишту у случају ванредних ситуација⁸⁸, наступања или непосредне опасности наступања озбиљних поремећаја на тржишту, као и ванредног или ратног стања, предвиђено је да је за куповину робе из робних резерви потребна претходна сагласност Владе.

6) Тачком 6) предвиђено је да се одредбе ЗЈН не примењују на набавке добара и услуга које наручилац набавља ради даље продаје, ради прераде и продаје, као и ради пружања услуга или извођења радова на тржишту, под условом да наручилац нема искључива или посебна

⁸⁶ Према члану 4. став 1. тачка 4) Закона о електронским комуникацијама, делатност електронских комуникација обухвата изградњу или постављање, одржавање, коришћење и давање на коришћење јавних комуникационих мрежа и припадајућих средстава, као и пружање јавно доступних електронских комуникационих услуга.

⁸⁷ Према члану 4. став 1. тачка 10) Закона о електронским комуникацијама, електронска комуникациона услуга је услуга која се по правилу пружа уз накнаду, а састоји се у целини или претежно од преноса сигнала у електронским комуникационим мрежама, укључујући телекомуникационе услуге и услуге дистрибуције и емитовања медијских садржаја, али не обухвата услуге пружања медијских садржаја или обављања уредничке контроле над медијским садржајима који се преносе путем електронских комуникационих мрежа и услуга, нити обухвата услуге информационог друштва које се у целини или претежно не састоје од преноса сигнала електронским комуникационим мрежама.

⁸⁸ Елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа, катастрофа и других већих несрећа и непогода услед којих наступа или може да наступи прекид у основном снабдевању, или недовољно, односно нестабилно основно снабдевање.

права препродаје или изнајмљивања тих добара, односно пружања услуга или извођења радова за које ће та добра и услуге користити. И код овог изузетка потребно је да више услова буде кумулативно испуњено. Прво, неопходно је да је реч о набавкама добара или услуга. Друго, потребно је да су та добра и услуге намењени даљој продаји, преради и продаји, односно пружању услуга или извођењу радова на тржишту. Треће, потребно је да наручилац који их набавља није носилац искључивих⁸⁹ или посебних⁹⁰ права препродаје или изнајмљивања тих добара, односно пружања услуга или извођења радова. Дакле, друга лица та добра и услуге могу да продају или изнајмљују слободно и под истим условима као и наручиоци, односно те делатности наручилац под једнаким условима с осталим конкурентима обавља на тржишту ради стицања добити. Такве су, примера ради, одређене здравствене услуге (нпр. стоматолошке услуге могу бити у оквиру система обавезног здравственог осигурања, али исто тако и на тржишту, те су самим тим и комерцијалног карактера).

7) Тачка 7) као изузетак дефинише набавке одређених материјала (добра) за потребе израде новчаница, идентификационих докумената и акцизних маркица. То су набавке сигурносних боја, набавке заштићених папира и *OVD* елемената заштите. Поред наведених набавки, изузете су и набавке услуга транспорта новца и обезбеђења транспорта новца, пошиљки готовог новца и ефективног страног новца. Код ових набавки потребно је обезбедити заштиту и поверљивост података (сигурност транспорта новца), безбедност података, како би се спречили фалсификати (у вези с израдом новчаница и идентификационих докумената).

8) Тачком 8) од примене ЗЈН изузете су услуге јавних бележника. Закон о јавном бележничтву („Службени гласник РС“, број br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - др. закон, 93/2014 - др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015)), уређује организацију, делатност, начин и услове рада, као и друга питања од значаја за јавно бележничество. Одређен је начин стицања овлашћења и положаја јавних бележника⁹¹, обављање послова јавних бележника, број и распоред јавнобележничких места,⁹² правила о службеном подручју јавног бележника, као и јавнобележничка тарифа⁹³. На тај начин, други закон уређује питања од значаја за пружање услуга јавних бележника.

⁸⁹ Члан 3. став 1. тачка 24) ЗЈН.

⁹⁰ Члан 3. став 1. тачка 25) ЗЈН.

⁹¹ Именују се од стране министра надлежног за правосуђе.

⁹² Члан 15. Закона о јавном бележничтву – број јавнобележничких места одређује министар надлежан за правосуђе, по прибављеном мишљењу Јавнобележничке коморе, тако да се, по правилу, за подручје једне општине, града или градске општине, одређује најмање једно јавнобележничко место. На подручјима с већом концентрацијом становништва и интензивнијим привредним пословањем, број јавнобележничких места одређује се на тај начин да се на сваких 25.000 становника одреди по једно јавнобележничко место.

⁹³ Чланом 134. Закона о јавном бележничтву прописано је да јавни бележник има право на награду за свој рад и накнаду трошкова насталих у вези са обављеним послом, у складу са Јавнобележничком тарифом. Јавнобележничку тарифу, према члану 135. истог закона, утврђује министар надлежан за правосуђе по прибављеном мишљењу Јавнобележничке коморе.

9) Тачком 9), од примене ЗЈН изузете су услуге Народне банке Србије. То су услуге које су у искључивој надлежности Народне банке Србије као централне банке, као што су услуге принудне наплате, вођење консолидованог рачуна трезора, девизних рачуна и спровођење трансакција према иностранству. Од примене ЗЈН изузете су и финансијске услуге у вези с продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената, уколико се та финансијска услуга односи на појединачну трансакцију наручиоца и уколико је иста усмерена на прикупљање новца или капитала⁹⁴. Финансијске услуге у другим случајевима (услуге осигурања, банкарске и инвестиционе услуге), јесу предмет јавне набавке услуга у складу с Прилогом 1 ЗЈН, бр. категорије 6.

10) Тачком 10) прописано је да се ЗЈН не примењује на куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма. Међутим, на набавку добара, услуга или радова потребних за продукцију, копродукцију или емитовање таквих програма примењује се поступак јавне набавке. Тако се, примера ради, куповина или изнајмљивање камера, репортажних кола, расвете и друге техничке опреме и сл., мора спровести у поступку јавне набавке.

11) Тачком 11) ЗЈН изузима се набавка услуга арбитраже и споразумног решавања спорова (медијације). Наведене услуге омогућавају решење једног спора између две уговорне стране када је једна од њих лице које је наручилац према овом закону. Арбитража је специфичан, вансудски начин решавања спора. Она се најчешће уговара пре самог настанка спора, у самом уговору. За разлику од суда, арбитраже најчешће бирају саме странке, па је немогуће да наручилац бира арбитра у поступку јавне набавке. Исто важи и за медијацију као поступак споразумног решавања спорова.

12) Тачком 12) ЗЈН предвиђа се изузетак који се односи на заснивање радног односа и рад ван радног односа у смислу закона којим се уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, осим уговора о делу. У случају закључења уговора о делу који имају за предмет самостално извршење одређеног интелектуалног посла из области науке или просвете или обављање уметничке или друге делатности из области културе, у складу са законом, а чија појединачна вредност није већа од 12.000.000 динара, укључујући и порезе и доприносе, на годишњем нивоу, односно за период важења уговора ако је период важења уговора дужи од годину дана, не примењују се одредбе ЗЈН. Заснивање радног односа и закључивање уговора о привременим и повременим пословима регулишу прописи о раду.

Овај изузетак односи се на заснивање радног односа, али и све врсте уговорног рада ван радног односа, осим уговора о делу: уговор о привременим и повременим пословима, уговор о стручном оспособљавању и усавршавању и уговор о допунском раду. Уговори о делу су изузети од примене ЗЈН у случају када се закључују ради самосталног извршења

⁹⁴ Нпр. трансакција хартија од вредности која је усмерена на прибављање новца или капитала.

одређеног интелектуалног посла из области науке или просвете или обављање уметничке или друге делатности из области културе, у складу са законима из ових области. Ипак, постоји ограничено изузеће за ове уговоре, а они су лимитирани горњом границом од 12.000.000 динара, укључујући и порезе и доприносе, на годишњем нивоу, односно за период важења уговора, ако је период важења уговора дужи од годину дана.

13) Тачком 13) предвиђа се изузетак који се односи на услуге кредита без обзира да ли су у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената. Наведени изузетак подразумева да приликом набавке било које врсте кредита али и свих “кредитних производа” (нпр. револвинг, дозвољено прекорачење) наручилац више не спроводи поступак јавне набавке.

14) Тачка 14) се односи на правне услуге, и то:

(1) услуге заступања од стране адвоката: у поступку арбитраже или споразумног решавања спорова, у земљи и иностранству, као и пред међународном арбитражом или међународним телом за споразумно решавање спорова и у поступцима пред судовима или другим органима јавне власти у земљи и иностранству или пред међународним судовима, трибуналима или институцијама;

(2) услуге правних савета које адвокат пружа у припреми поступака из подтачке (1) или кад постоји јасан показатељ и велика вероватноћа да ће доћи до таквог поступка;

(3) правне услуге које пружају законски заступници или старатељи или друге правне услуге чије је извршиоце изабрао суд или су одређени за обављање одређених задатака под надзором суда;

(4) правне услуге везане за вршење службених овлашћења;

Дакле, не спроводи се поступак јавне набавке приликом избора адвоката који ће наручиоца заступати у поступку арбитраже или споразумног решавања спорова, судском поступку или поступку пред другим органима јавне власти у земљи и иностранству или пред међународним судовима, трибуналима или институцијама. Такође, без примене ЗЈН адвокати ће моћи да буду ангажовани ради давања правних савета у припреми свих напред наведених поступака, али и када такви поступци нису започети, под условом да постоји велика вероватноћа да ће до њих доћи.

Изузете су, такође, правне услуге које пружају законски заступници или старатељи или друге правне услуге чије је извршиоце изабрао суд или су одређени за обављање одређених задатака под надзором суда, као и правне услуге везане за вршење службених овлашћења (нпр. извршитељи).

15) Тачка 15) односи се на прибављање или закуп земљишта, постојећих зграда или друге непокретне имовине и права у вези са њима.

16) Тачка 16) се односи на набавке добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 15.000.000 динара, за потребе дипломатско-конзуларног представништва, међународне мисије и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавке радова за те потребе чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара.

Специфичне су ситуације у којима је потребно спровести поступак набавке од стране амбасада и конзулата Републике Србије, као и набавке у вези са активностима које прате међународне мисије, имајући у виду да се спроводе ван територије Републике Србије. Ипак, када се ради о вреднијим набавкама, законодавац је остао при ставу да се мора примењивати ЗЈН, при чему доњи прагови изнад којих постоји обавеза спровођења поступака јавних набавки износе 15 милиона (добра и услуге) односно 30 милиона динара (радови).

17) Тачка 17) се односи на изузетак када је у питању финансирање обављања одређене делатности, посебно путем бесповратне помоћи, које је повезано са обавезом надокнаде добијених средстава уколико нису коришћена у предвиђене сврхе, ако се финансијска средства додељују заинтересованим лицима на транспарентан начин под једнаким условима.

Овај изузетак односи се на ситуације када се врши финансирање обављања одређене делатности, које је повезано са обавезом надокнаде добијених средстава уколико нису коришћена у предвиђене сврхе, ако су средства додељена на транспарентан начин под једнаким условима.

Предвиђена је обавеза наручиоца да и у случајевима када се ЗЈН не примењује, поступа у складу с начелима јавних набавки. То пре свега значи обавезу наручиоца да и код ових набавки обезбеди конкуренцију и једнак третман позваних понуђача, да поступа ефикасно и економично, односно да добра, услуге и радове које набавља буду одговарајућег квалитета уз што мање трошкова у вези с поступком и реализацијом саме набавке (уговора).

Члан 7а ЗЈН

Овом одредбом регулисане су посебне ситуације у којима се ЗЈН не примењује.

Прва ситуација се односи на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем, и то ако су испуњени сви следећи услови:

- 1) наручилац врши надзор над тим правним лицем сличан надзору који врши над својим организационим јединицама;
- 2) правно лице над којим наручилац врши надзор, више од 80% својих активности у Републици Србији врши у циљу обављања послова које му је наручилац поверио или које су му поверила друга правна лица над којима тај наручилац врши надзор;

3) у надзираном правном лицу нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.

Сматра се да наручилац врши надзор над правним лицем сличан надзору који врши над својим организационим јединицама, ако има пресудан утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица. Такав надзор може вршити и друго правно лице над којим наручилац на исти начин врши надзор.

Наведена одредба се примењује и у случају када надзирано правно лице које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши надзор над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши надзор, под условом да у том правном лицу са којим се закључује уговор нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај.

Друга ситуација се односи на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем над којим наручилац не врши надзор у складу са ставом 1. члана 7а (прва ситуација), ако су испуњени сви следећи услови:

1) наручилац заједно са другим наручиоцима врши надзор над тим правним лицем сличан оном који врше над својим организационим јединицама у смислу члана 7а. став 5. ЗЈН;

2) правно лице над којим ти наручиоци врше надзор, више од 80% својих активности обавља у извршавању задатака које су му поверили ти наручиоци или које су му поверила друга правна лица над којима ти наручиоци врше надзор;

3) у надзираном правном лицу нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.

Сматра се да наручиоци заједнички врше надзор над правним лицем ако су испуњени сви следећи услови:

1) органи надзираног правног лица надлежни за одлучивање састављени су од представника свих наручилаца који врше надзор над тим правним лицем. Појединачни представници могу представљати неколико или све наручиоце;

2) ти наручиоци могу заједно да врше одлучујући утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица;

3) надзирано правно лице нема интересе различите од интереса наручилаца који над њим врше надзор.

Трећа ситуација када се одредбе ЗЈН не примењују, односи се на уговоре које закључују два или више наручиоца, и то ако су испуњени сви следећи услови:

- 1) уговор успоставља или утврђује сарадњу између наручилаца ради вршења јавних услуга које су дужни да извршавају, а са циљем остваривања њихових заједничких интереса;
- 2) успостављање те сарадње врши се искључиво за потребе у општем интересу;
- 3) наручиоци остварују на отвореном тржишту мање од 20% активности на које се односи сарадња.

За утврђивање горе наведених процентуалних износа узима се у обзир просек укупних прихода од продаје за период од претходне три године или краћи период ако због датума оснивања, почетка обављања делатности, због реорганизације њихових делатности или других оправданих разлога нису доступни подаци за претходне три године и уколико из пословних пројекција тог лица произлази испуњеност прописаног услова.

5. Заштита података, документација и евидентирање поступка

Заштита података

Заштита и одређивање поверљивости података предвиђени су како за понуђача, тако и за наручиоца. Према члану 14. ЗЈН, наручилац је дужан да чува као поверљиве све податке о понуђачима садржане у понуди које је као такве, у складу са законом, понуђач означио у понуди, као и да одбије давање информације која би значила повреду поверљивости података добијених у понуди. То значи да наручилац има обавезу да заштити податке понуђача који су у понуди, у складу са другим прописима⁹⁵, означени као поверљиви и да исте не учини доступним другом понуђачу (нпр. при увид у документацију). При томе, ЗЈН предвиђа да понуђач не може као поверљиве да означи доказе о испуњености обавезних услова за учешће, цену и друге податке из понуде који су од значаја за примену елемената критеријума и рангирање понуде. Као поверљиви се најчешће означавају подаци који се односе на понуђена идејна решења, техничка решења и сл.

Друга обавеза наручиоца у вези заштите података је да као пословну тајну чува имена заинтересованих лица, понуђача и подносилаца пријава, као и податке о поднетим понудама, односно пријавама, до отварања понуда, односно пријава. То значи да наручилац приликом одговора на питања која су постављена од стране заинтересованих лица, односно при разјашњењу конкурсне документације, не наводи име заинтересованог лица, већ на Порталу јавних набавки објављује постављено питање и дат одговор, а не и име лица које га је поставило. Такође, наручилац неће саопштавати, пре отварања понуда, колико је понуда поднето и која су лица поднела понуду, односно пријаву.

И наручилац може захтевати заштиту поверљивости података које понуђачима (као и подизвођачима) ставља на располагање. Према члану 15. ЗЈН, наручилац може условити преузимање конкурсне документације потписивањем изјаве или споразума о чувању поверљивих података уколико ти подаци представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података (нпр. тајни подаци код јавне набавке у области одбране и безбедности). Тако је чланом 62. став 2. ЗЈН предвиђено да ако је део конкурсне документације поверљив, наручилац у делу конкурсне документације који објави, наводи на који начин и под којим условима заинтересована лица могу преузети поверљиве делове конкурсне документације.

⁹⁵ Нпр. према Закону о заштити пословне тајне („Службени гласник РС“, број 72/11), као пословна тајна штите се нарочито финансијски, економски, пословни, научни, технички, технолошки, производни подаци, студије, тестови, резултати истраживања, укључујући и формулу, цртеж, план, пројекат, прототип, код, модел, компилацију, програм, метод, технику, поступак, обавештење или упутство интерног карактера и слично, без обзира на који начин су сачувани или компилирани.

Лице које је примило податке одређене као поверљиве (заинтересовано лице, односно понуђач), дужно је да их чува и штити, без обзира на степен те поверљивости.

Документација и евидентирање поступка

Наручилац је дужан да евидентира све радње и акте током све три фазе процеса јавне набавке, односно током планирања, спровођења поступка и извршења јавне набавке. Сходно наведеном, наручилац ће евидентирати радње и акте који претходе покретању поступка јавне набавке (радње у вези с припремом плана набавки у складу с интерним актом наручиоца, сам план набавки, достављање плана набавки Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији у смислу одредбе члана 51. став 5. ЗЈН). Наручилац даље има обавезу да током спровођења поступка јавне набавке евидентира све радње и акте (одлука о покретању поступка и решење о образовању комисије за јавну набавку, изјава чланова комисије о одсуству сукоба интереса, позив за подношење понуда⁹⁶, конкурсна документација⁹⁷, записник о отварању понуда, извештај о стручној оцени понуда, одлука о додели уговора⁹⁸ и др). Такође, наручилац ће евидентирати и све акте у вези извршења уговора, односно сам уговор о јавној набавци, евентуалне измене уговора⁹⁹, доказе у вези извршења уговора¹⁰⁰.

Евидентирање поступка, почев од процеса планирања, преко спровођења поступка, укључујући и процес извршења уговора о јавној набавци, омогућава и ревизију и контролу, како интерну, тако и екстерну.¹⁰¹

Посебно је прописана обавеза наручиоца да води евиденцију свих закључених уговора о јавним набавкама и евиденцију добављача.

Сву документацију која се односи на јавне набавке, наручилац има обавезу да чува, у складу с прописима који уређују област документарне грађе и архива, и то најмање десет година од истека уговореног рока за извршење појединачног уговора о јавној набавци, односно пет година од доношења одлуке о обустави поступка јавне набавке, уколико је исти обустављен.

⁹⁶ Који треба да буде објављен у складу с чланом 57. ЗЈН.

⁹⁷ Укључујући измене и допуне конкурсне документације, одговоре на постављена питања у вези с разјашњењем конкурсне документације.

⁹⁸ Или одлука о обустави поступка, одлука о признавању квалификације, одлука о закључењу оквирног споразума.

⁹⁹ Поступање у складу с чланом 115. ЗЈН.

¹⁰⁰ Нпр. записник о квантитативном и квалитативном пријему, рачуни, фактуре и др.

¹⁰¹ Нпр. од стране Државне ревизорске институције.

6. Језик, валута и комуникација у поступку јавне набавке

Језик у поступку јавне набавке

ЗЈН у члану 17. став 1. прописује опште правило да наручилац припрема конкурсну документацију и води поступак јавне набавке на српском језику. Наручилац има могућност да припреми конкурсну документацију и на једном страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке.

Понуђачи достављају понуде на језику на којем је припремљена конкурсна документација, односно на језику који је наручилац назначио у конкурсној документацији.

Наручилац може дозволити понуђачима да понуде, у целини или делимично, достављају и на страном језику. Ово се нарочито тиче дела понуде који се односи на техничке карактеристике, квалитет и техничку документацију.¹⁰² Уколико наручилац дозволи понуђачима да део понуде доставе на страном језику, дужан је да у конкурсној документацији наведе који део понуде може бити достављен на страном језику и на ком страном језику. Понуђачи се притом морају придржавати упутства датог у конкурсној документацији у погледу дела понуде који може бити достављен на страном језику.

У случају када наручилац допусти понуђачима да понуду или део понуде доставе на страном језику, а затим приликом прегледа и оцене понуда утврди да би део понуде ипак требало да буде преведен на српски језик, позваће понуђача да у примереном року обезбеди превод тог дела понуде на српски језик. Уколико се, пак, утврди да постоји несагласност између верзија конкурсне документације, односно између понуде на српском и на страном језику, као релевантна се узима верзија конкурсне документације, односно понуде на српском језику.

Валута

Вредности се у поступку јавне набавке исказују у динарима. Ово опште правило прописано у члану 19. став 1. ЗЈН, односи се како на процењену вредност јавне набавке, тако и на цене које понуђачи дају у понудама. Међутим, као и када је у питању језик у поступку јавне набавке, закон омогућава наручиоцу да дозволи понуђачима да цену у понуди уместо у динарима исказу у једној страниј валути. Уколико наручилац дозволи понуђачима да понуде исказу у страниј валути, дужан је да у конкурсној документацији наведе да ће се за прерачун у динаре користити одговарајући средњи девизни курс Народне банке Србије на дан када је започето отварање понуда. Дакле, цене у понуди које су исказане у страниј валути наручилац ће најпре прерачунати у динаре, а затим их тако прерачунате упоређивати

¹⁰² Нпр. наручилац омогућава понуђачима да оригиналну техничку документацију не преводне, већ да је доставе на енглеском језику.

с осталим понудама. Уколико наручилац дозволи понуђачима да цене у понудама искажу у једној страниј валути, дужан је да у конкурсној документацији наведе у којој страниј валути се цене могу исказати. Из наведеног произилази да искључиво од наручиоца зависи да ли ће се цене у понуди исказати у страниј валути и у којој. С друге стране, понуђачи се морају придржавати упутства датог у конкурсној документацији у погледу врсте стране валуте у којој се може изразити цена у понуди.

Последњим ставом члана 19. ЗЈН предвиђено је да ако понуђена цена укључује увозну царину и друге дажбине, понуђач је дужан да тај део одвојено искаже у динарима.

Комуникација

Чланом 20. ЗЈН, предвиђено је да се комуникација у поступку јавне набавке (од тренутка покретања поступка до потписивања уговора), али и у вези с обављањем других послова јавних набавки (планирање и извршење уговора) одвија у писаној форми, односно путем поште, електронске поште или факсом, као и објављивањем од стране наручиоца на Порталу јавних набавки. При томе, комуникација треба да се одвија тако да се поштују рокови предвиђени овим законом и да се у том циљу, када је то могуће, користе електронска средства. То омогућава шире коришћење електронске поште (као и факса), уз обезбеђивање потврде пријема, како би постојао доказ да је извршено достављање (нпр. потврда да је примљено питање постављено од стране заинтересованог лица у вези с разјашњењем конкурсне документације). На тај начин скраћује се време потребно за достављање докумената у поступку јавне набавке, што је у складу с начелом ефикасности и економичности поступка јавне набавке.

Према члану 54. ЗЈН, комуникацију са заинтересованим лицима и понуђачима обављају искључиво чланови комисије за јавну набавку (нпр. давање одговора, односно додатних информација или појашњења у вези с припремањем понуде). Друга лица такође могу учествовати у комуникацији, у зависности од послова јавних набавки које обављају, нпр. истраживање тржишта у фази планирања или комуникација која је неопходна приликом извршења уговора о јавној набавци.

Уколико из разлога целисходности и околности конкретног случаја није могућа комуникација писаним путем (нпр. преглед и обилазак локације на којој ће се изводити радови), ЗЈН у члану 21. предвиђа могућност изузетка од писане форме комуникације. Међутим, ЗЈН и у том случају захтева да лице запослено на пословима јавних набавки, односно друга лица, сачине записник или да на други начин евидентирају предузете радње (нпр. белешка или записник о извршеном обиласку локације).

Изабрано средство комуникације мора бити широко доступно, тако да се могућност учешћа заинтересованих лица у поступку јавне набавке не ограничава. Тако, уколико се користе електронска средства, она морају имати такве техничке карактеристике да су широко доступна, односно да је реч о информационим технологијама у општој употреби.

Комуникација се мора одвијати на начин да се обезбеди чување поверљивих и података о заинтересованим лицима, података о понудама и понуђачима до отварања понуда, да се обезбеди евидентирање радњи предузетих у поступку и чување документације у складу с прописима којима се уређује област документарне грађе и архива.

7. Спречавање корупције и сукоба интереса

Опште мере за спречавање корупције

ЗЈН садржи посебно поглавље које прописује механизме за спречавање корупције и сукоба интереса. Чланом 21. предвиђене су опште мере за спречавање корупције. Тако је прописано да је наручилац дужан да предузме све потребне мере (пре свега превентивне) у циљу спречавања настанка корупције у било којој фази јавне набавке (фаза планирања, спровођења поступка јавне набавке и извршења уговора о јавној набавци¹⁰³). Циљ је да се смањи ризик нерегуларности и могуће корупције у процесу јавних набавки.

Према истој одредби, обавеза је руководиоца и одговорног лица наручиоца да запосленима на пословима јавних набавки све налоге и упутства дају писаним путем, односно путем електронске поште. На тај начин омогућава се утврђивање одговорности у случају евентуалних нерегуларности, обезбеђује се независност у раду комисије за јавну набавку¹⁰⁴, као и других лица која обављају послове јавних набавки.

Уколико је налог или упутство овлашћеног лица супротан прописима, лице запослено на пословима јавних набавки дужно је да одбије извршење таквог налога и због тога не може да трпи последице, односно не може да буде премештено на друге послове, нити може да му се откаже уговор о раду, ако послове обавља у складу са законом. На овај начин запослени уједно упозоравају руководиоца уколико је у питању непрописан налог или упутство.

Одредбе члана 21. ЗЈН даље предвиђају да Управа за јавне набавке сачињава модел интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама. Наручиоци чија је укупна процењена вредност јавних набавки на годишњем нивоу већа од милијарду динара имају обавезу да донесу своје интерне планове за спречавање корупције у јавним набавкама и исте објаве на својој интернет страници. Интерни планови би требало да садрже превентивне мере за спречавање корупције према утврђеним ризицима, као и мере интерног надзора и контроле.

Интерни акт и контрола набавки

Чланом 22. ЗЈН предвиђена је обавеза сваког наручиоца да донесе интерни акт којим ће ближе уредити све фазе јавне набавке (планирање, спровођење поступка, извршење

¹⁰³ Тзв. „принцип поделе дужности и одговорности“, уместо да исто лице код наручиоца планира набавку, учествује у спровођењу поступка јавне набавке, прати извршење уговора о јавној набавци, врши плаћање итд.

¹⁰⁴ Према члану 54. став 12. ЗЈН, комисија за јавну набавку одговорна је за законитост поступка јавне набавке, те је неопходно обезбедити независност комисије при предузимању радњи у фази спровођења поступка јавне набавке – нпр. при сачињавању извештаја о стручној оцени понуда.

уговора). Тако је прописана обавеза да се интерним актом регулише начин планирања набавки и то: критеријуме, правила и начин одређивања предмета јавне набавке и процењене вредности, начин испитивања и истраживања тржишта и одговорност за планирање. Интерни акт треба да садржи и циљеве поступка јавне набавке, начин извршавања обавеза из поступка, начин обезбеђивања конкуренције, начин обављања контроле јавних набавки, као и начин праћења извршења уговора о јавној набавци.

Управа за јавне набавке је, на основу овлашћења из члана 22. став 2. ЗЈН, донела Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца („Службени гласник РС“, бр. 83/15). Ставом 5. истог члана предвиђена је обавеза за сваког наручиоца да интерни акт објави на својој интернет страници.¹⁰⁵

Уколико Управа за јавне набавке утврди неусклађеност интерног акта наручиоца са ЗЈН, има обавезу да о томе обавести наручиоца, с предлогом о начину његовог усклађивања и роком за усклађивање. Ако наручилац не би поступио у складу с датим упутством, Управа о томе обавештава орган који врши надзор над пословањем наручиоца и Државну ревизорску институцију и покрене одговарајући поступак пред Уставним судом.

Заштита интегритета поступка

Заштиту интегритета поступка регулише члан 23. ЗЈН, тако што предвиђа забрану за лице које је учествовало у планирању јавне набавке или припреми конкурсне документације (или појединих њених делова), као и за лице које је с њим повезано, да наступи као понуђач или као подизвођач, односно забрањује таквом лицу да сарађује с понуђачима или подизвођачима приликом припремања понуде. Ако је понуђач, односно подносилац пријаве непосредно или посредно дао, понудио или ставио у изглед неку корист или покушао да сазна поверљиве информације или да на било који начин утиче на поступање наручиоца у току поступка јавне набавке, наручилац је дужан да хитно обавести надлежне државне органе. Циљ ове одредбе је да обезбеди једнакост међу понуђачима, односно да спречи остваривање предности приликом припреме и подношења понуде за одређене понуђаче на основу њихове повезаности с лицем које је учествовало у планирању јавне набавке или припреми конкурсне документације.

¹⁰⁵ Према раније важећој одредби члана 22. став 10. ЗЈН, наручилац је био дужан да интерни акт донесе у року од три месеца од дана доношења Правилника од стране Управе за јавне набавке. Први Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца ступио је на снагу дана 13.12.2013. године, па је рок за доношење интерних аката наручиоца био 13.3.2014. године. Након последњих измена и допуна ЗЈН, у складу са прелазним одредбама, наручиоци су имали обавезу да своје интерне акте објаве на својим интернет страницама у року од 60 дана од дана ступања на снагу тих измена и допуна Закона, односно до 12.10.2015. године. Како би се наручиоцима пружила помоћ при изради интерних аката, Управа за јавне набавке припремила је **Модел интерног акта**, који се може преузети с интернет странице Управе www.ujn.gov.rs у оквиру рубрике Документи/Модел докумената.

Забрана се односи и на повезана лица, односно на лица која се сматрају повезаним с лицем које је учествовало у планирању јавне набавке, припреми конкурсне документације или појединих њених делова. Повезаним лицима, према члану 3. став 1. тачка 11) ЗЈН, сматрају се: супружници, ванбрачни партнери, крвни сродници у правој линији, крвни сродници у побочној линији закључно са трећим степеном сродства, сродници по тазбини до другог степена сродства, усвојилац и усвојеник, лица између којих је извршен пренос управљачких права и лица која су повезана у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица. Тако, примера ради, понуду не би могао поднети супружник члана комисије за конкретну јавну набавку, односно последица би у том случају, сходно одредби члана 23. став 1. ЗЈН, била одбијање такве понуде.

Обавеза одбијања понуде постоји и у случају ако би наручилац утврдио да је понуђач, односно подносилац пријаве непосредно или посредно дао, понудио или ставио у изглед неку корист или покушао да сазна поверљиве информације, или да на било који начин утиче на поступање наручиоца у току поступка јавне набавке.

Чланом 82. став 1. ЗЈН предвиђено је да наручилац може одбити понуду уколико поседује доказ да је понуђач у претходне три године пре објављивања позива за подношење понуда у поступку јавне набавке поступао супротно забрани из члана 23. ЗЈН. Уједно, чланом 169. став 3. ЗЈН прекршајем се сматра ако наручилац не одбије понуду лица која су учествовала у планирању јавне набавке, припремала конкурсну документацију или поједине њене делове или су та лица сарађивала с понуђачем.

Дужност пријављивања корупције

Члан 24. ЗЈН предвиђа обавезу пријављивања корупције. Обавеза се односи на лице које је запослено на пословима јавних набавки,¹⁰⁶ али и на било које друго лице ангажовано код наручиоца, односно на свако заинтересовано лице које има податке о постојању корупције у јавним набавкама, да о томе одмах обавести Управу за јавне набавке, Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво.

Послодавац је дужан да таквом лицу пружи сву неопходну заштиту. Тако је прописано да лице које је пријавило корупцију не може добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, нити може бити премештено на друго радно место, зато што је пријавило корупцију у јавним набавкама. Такође, то лице би имало право на накнаду штете од наручиоца, ако би му била повређена радна и друга основна права зато што је пријавило корупцију.

Лице које је пријавило корупцију може се обратити и јавности под следећим условима:

¹⁰⁶ Видети члан 3. став 1. тачка 9) ЗЈН.

- ако је пријава поднета овлашћеном лицу наручиоца или надлежном органу, али у примереном року није предузета ниједна активност поводом поднете пријаве;
- ако Агенција за борбу против корупције или надлежно тужилаштво нису предузели ниједну активност у року од месец дана од дана подношења пријаве;
- ако је поднета пријава грађанском надзорнику, а грађански надзорник то лице не обавести о предузетим мерама.

Уколико је у питању јавна набавка чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове, или је реч о предмету јавне набавке који је нарочито значајан за пословање наручиоца или за интересе Републике Србије, лице које је пријавило корупцију може се обратити јавности и ако нису испуњени горепоменути услови.

Наручилац би у оквиру интерног плана за спречавање корупције у јавним набавкама требало да уреди начин пријављивања корупције у поступку јавне набавке, као и да посебно уреди заштиту права лица која пријаве корупцију у овој области.

Забрана радног ангажовања код добављача

Чланом 25. ЗЈН прописана је забрана радног ангажовања представника наручиоца код добављача, ако су испуњени одређени услови:

- уколико је представник наручиоца (или с њим повезано лице) на било који начин учествовао у поступцима јавних набавки;
- уколико је укупна вредност уговора додељених одређеном добављачу у тим поступцима у последњих годину дана пре престанка функције или радног односа представника наручиоца, већа од 5% укупне вредности свих уговора које је наручилац закључио у том периоду.

Забрана се у том случају односи на период од две године након престанка функције или радног односа код наручиоца, и то на:

- забрану закључивања уговора о раду, уговора о делу или другог начина ангажовања код тог добављача или код лица повезаних с добављачем;
- забрану примања новчане накнаде или какве друге користи, посредно или непосредно, од добављача или с њим повезаног лица;
- забрану стицања удела или акција добављача или лица повезаних с добављачем.

Представник наручиоца је, према члану 3. став 1. тачка 10) ЗЈН, члан управног или надзорног одбора наручиоца, руководилац наручиоца коме су поверени послови јавних набавки, одговорно лице наручиоца и лице запослено на пословима јавних набавки. Поред представника наручиоца, забрана се односи и на лица повезана с представницима наручиоца. Према члану 3. став 1. тачка 11) ЗЈН, повезана лица су супружници, ванбрачни

партнери, крвни сродници у правој линији, крвни сродници у побочној линији закључно с трећим степеном сродства, сродници по тазбини до другог степена сродства, усвојилац и усвојеник, лица између којих је извршен пренос управљачких права и лица која су повезана у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица.

Уколико наручилац сазна да је дошло до кршења ове забране, у обавези је да о томе обавести Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво.

Чланом 82. став 1. ЗЈН предвиђено је да наручилац може одбити понуду уколико поседује доказ да је понуђач у претходне три године пре објављивања позива за подношење понуда у поступку јавне набавке поступао супротно забрани из члана 23. и 25. ЗЈН (одбијање понуде због негативне референце). Уједно, чланом 170. став 1. тачка 2) ЗЈН прописан је прекршај понуђача у случају поступања супротно одредби члана 25. ЗЈН.

Изјава о независној понуди

Према члану 26. ЗЈН, наручилац је дужан да као саставни део конкурсне документације у сваком појединачном поступку јавне набавке предвиди изјаву о независној понуди¹⁰⁷, којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да је понуду поднео независно, без договора с другим понуђачима или заинтересованим лицима¹⁰⁸.

Тајни договори понуђача, односно „намештање“ понуда је забрањени рестриктивни споразум према члану 10. ст. 1. и 2. тач. 1) и 5) Закона о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, број 51/09 и 95/2013)¹⁰⁹, за који се у поступку пред Комисијом за заштиту конкуренције може изрећи мера заштите конкуренције. Према Упутству за откривање „намештених“ понуда у поступку јавне набавке, које је донела Комисија за заштиту конкуренције¹¹⁰, најчешћи облици „намештања“ понуда су: симулирана или фиктивна понуда (одаје утисак праве конкуренције), уздржавање од подношења понуда, ротирајућа понуда и подела тржишта.

¹⁰⁷ Видети члан 61. став 4. тачка 9) ЗЈН.

¹⁰⁸ Према члану 3. став 1. тачка 5) ЗЈН, заинтересовано лице је свако лице које има интерес да закључи конкретан уговор о јавној набавци или оквирни споразум.

¹⁰⁹ Члан 10. ст. 1. и 2. тач. 1) и 5) Закона о заштити конкуренције:

„Рестриктивни споразуми су споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање, конкуренције на територији Републике Србије.

Рестриктивни споразуми могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричито или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту, а којима се нарочито:

1) непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или други услови трговине;
5) деле тржишта или извори набавки.“

¹¹⁰ Упутство је објављено на интернет страници Комисије за заштиту конкуренције www.kzk.org.rs

Последице „намештања“ понуда, по правилу, доводе до повећања цене предмета набавке и расподеле додатног профита оствареног на основу постигнуте више цене, а то даље значи већи одлив буџетских (јавних) средстава. С тим у вези, ЗЈН чланом 82. предвиђа санкцију за понуђача који је учинио повреду конкуренције која се огледа у примени негативне референце, односно могућности наручиоца да одбије понуду таквог понуђача уколико поседује доказ да је понуђач у претходне три године пре објављивања позива за подношење понуда у поступку јавне набавке учинио повреду конкуренције (доказ за то би било решење Комисије за заштиту конкуренције којим се утврђује повреда конкуренције и одређује мера заштите конкуренције). Чланом 40. Закона о заштити конкуренције предвиђено је да се решење којим је утврђена повреда конкуренције, као и закључак о покретању поступка по службеној дужности, објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на интернет страници Комисије.¹¹¹

Дужност пријављивања повреде конкуренције

Уколико наручилац основано сумња у истинитост изјаве о независној понуди, у обавези је да одмах обавести Комисију за заштиту конкуренције. Обавезу обавештавања Комисије за заштиту конкуренције има и свако заинтересовано лице, односно лице запослено или на други начин радно ангажовано код заинтересованог лица (понуђача, потенцијалног понуђача), уколико има било који податак о повреди конкуренције у поступку јавне набавке.

Основна надлежност Комисије за заштиту конкуренције је откривање и санкционисање повреда конкуренције, као и отклањање последица повреде конкуренције. Сходно члану 9. Закона о заштити конкуренције, повредом конкуренције сматрају се акти или радње учесника на тржишту које за циљ или последицу имају или могу да имају значајно ограничавање, нарушавање или спречавање конкуренције. Чланом 35. истог закона предвиђено је да Комисија покрене поступак испитивања повреде конкуренције по службеној дужности, када на основу достављених иницијатива, информација и других расположивих података, основано претпостави постојање повреде конкуренције, као и у случају испитивања концентрације у смислу члана 62. тог закона.¹¹²

¹¹¹ Закључак о покретању поступка не објављује се ако председник Комисије оцени да би се објављивањем угрозило спровођење поступка.

¹¹² Члан 35. став 2–4. Закона о заштити конкуренције:

„О покретању поступка председник Комисије доноси закључак, који нарочито садржи опис радњи или аката које могу да представљају повреду конкуренције, правни основ и разлоге за покретање поступка, као и позив свим лицима која располажу подацима, исправама или другим релевантним информацијама, да их доставе Комисији.

Против закључка о покретању поступка није дозвољена посебна жалба.

Комисија је дужна да сваког подносиоца иницијативе за испитивање повреде конкуренције обавести о исходу иницијативе у року од 15 дана од дана пријема.“

Члан 167. ЗЈН предвиђа посебно овлашћење Комисије за заштиту конкуренције, које се огледа у могућности да Комисија понуђачу, односно заинтересованом лицу, може изрећи меру забране учешћа у поступку јавне набавке ако утврди да је понуђач, односно заинтересовано лице, повредило конкуренцију у поступку јавне набавке у смислу закона којим се уређује заштита конкуренције. Мера забране учешћа у поступку јавне набавке може трајати до две године. Против такве одлуке Комисије може се покренути управни спор у року од 30 дана од дана пријема одлуке.

Као што је код члана 24. ЗЈН предвиђена заштита лица које пријави корупцију у јавним набавкама, тако је чланом 27. ЗЈН предвиђена заштита лица које пријави повреду конкуренције у поступку јавне набавке. Такво лице не може добити отказ уговора о раду или другог уговора о радном ангажовању, односно не може бити премештено на друго радно место зато што је пријавило повреду конкуренције у поступку јавне набавке.

Наручилац има могућност да у наведеним случајевима из члана 27. ЗЈН настави поступак јавне набавке, с тим да ће уговор, уколико буде закључен са понуђачем за кога постоји сумња да је повредио конкуренцију, бити раскинут по сили закона уколико организација надлежна за заштиту конкуренције утврди постојање повреде конкуренције. Наведена могућност за наручиоца је предвиђена јер се догађало да у описаним ситуацијама наручилац није имао законом прописану процедуру поступања у поступку јавне набавке, односно није имао могућност да оконча поступак јавне набавке.

Грађански надзорник

Чланом 28. ЗЈН, прописано је да поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара надгледа грађански надзорник. Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке. Услови и критеријуми за именовање и начин рада грађанског надзорника ближе су уређени Правилником о грађанском надзорнику („Службени гласник РС“, број 29/13), који је донела Управа за јавне набавке у складу с чланом 28. ЗЈН.

За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези с предметом јавне набавке, као и удружење које се бави јавним набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. За грађанског надзорника не може бити именовано лице запослено или на други начин ангажовано код наручиоца или лица повезаног с наручиоцем, нити лице које је члан политичке организације.

Више о условима и критеријумима за именовање грађанског надзорника, односно начину доказивања испуњености услова видети у чл. 4–5. Правилника о грађанском надзорнику.

Грађанског надзорника именује Управа за јавне набавке најкасније до дана који је у годишњем плану набавки одређен као оквирни датум покретања поступка јавне набавке, односно 30 дана од дана пријема плана набавки. Предвиђено је да наручилац не може пре именовања грађанског надзорника покренути поступак јавне набавке.

Грађански надзорник је дужан да надгледа поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима. Начин рада грађанског надзорника ближе је уређен чланом 6. Правилника о грађанском надзорнику, те је тако предвиђено да грађански надзорник надгледа поступак јавне набавке:

1) праћењем објављивања информација на Порталу јавних набавки, интернет страници наручиоца и другим јавним гласилима и анализирањем објављених информација ради провере поштовања начела Закона о јавним набавкама и поступка јавне набавке;

2) праћењем и анализом свих аката наручиоца донетих пре покретања поступка јавне набавке, у току поступка јавне набавке и по његовом окончању, а до момента подношења извештаја;

3) непосредним увидом у радње које наручилац предузима у поступку јавне набавке;

4) непосредним увидом у комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима односно понуђачима, интерну комуникацију наручиоца и комуникацију наручиоца са другим органима у вези са предметном јавном набавком;

5) добијањем додатних захтеваних информација од наручиоца;

6) добијањем информација о законитости поступка јавне набавке од лица која се обрате грађанском надзорнику и провером тачности тих информација или обавештавањем надлежних органа у случају да није у могућности да сам изврши проверу, а информације су битне са становишта законитости поступка јавне набавке.

Грађански надзорник дужан је да поступа објективно, независно, непристрасно, придржавајући се етичких начела и правила струке. Када утврди да је у поступку јавне набавке дошло до неправилности, о томе без одлагања обавештава наручиоца. Међутим, ако се неправилности не могу на другачији начин отклонити, или наручилац пропусти да то учини благовремено, грађански надзорник ће поднети захтев за заштиту права¹¹³ и обавестити орган који врши надзор над радом наручиоца, надлежне државне органе и јавност. Ако грађански надзорник добије пријаву о сумњи на корупцију у вези с предметним поступком јавне набавке, обавестиће без одлагања Управу за јавне набавке, Агенцију за борбу против корупције и надлежно тужилаштво.

¹¹³ Има активну легитимацију за подношење захтева за заштиту права према члану 148. став 2. ЗЈН.

Обавеза грађанског надзорника је да поднесе одбору Народне скупштине надлежном за финансије, односно скупштини аутономне покрајине или локалне самоуправе и Управи за јавне набавке, извештај о спроведеном поступку јавне набавке у року од 20 дана од дана закључења уговора или доношења одлуке о обустави поступка.

Грађански надзорник нема право на награду за свој рад.

Спречавање сукоба интереса

Члан 29. ЗЈН предвиђа у којим случајевима постоји сукоб интереса, односно који односи представника наручиоца и понуђача представљају сукоб интереса у смислу ЗЈН. Тако је предвиђено да сукоб интереса постоји када однос представника наручиоца и одређеног понуђача може утицати на непристрасност наручиоца при доношењу одлуке у конкретном поступку јавне набавке, односно:

- 1) ако представник наручиоца или са њим повезано лице учествује у управљању понуђача;
- 2) ако представник наручиоца или са њим повезано лице поседује више од 1% удела, односно акција понуђача;
- 3) ако је представник наручиоца или са њим повезано лице запослено или радно ангажовано код понуђача или са њиме пословно повезано.

Као што је већ поменуто, према члану 3. став 1. тачка 10) ЗЈН, представник наручиоца је члан управног или надзорног одбора наручиоца, руководилац наручиоца коме су поверени послови јавних набавки, одговорно лице наручиоца и лице запослено на пословима јавних набавки. Повезана лица, према тачки 11) истог члана ЗЈН, су супружници, ванбрачни партнери, крвни сродници у правој линији, крвни сродници у побочној линији закључно са трећим степеном сродства, сродници по тазбини до другог степена сродства, усвојилац и усвојеник, лица између којих је извршен пренос управљачких права и лица која су повезана у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица.

Циљ ове одредбе је да се спречи сукоб интереса који настаје у ситуацији када постоји приватни интерес представника наручиоца (нпр. руководиоца наручиоца коме су поверени послови јавних набавки или одговорног лица наручиоца, члана комисије у конкретной јавној набавци),¹¹⁴ који је у вези с интересом одређеног понуђача, те самим тим може утицати на доношење (непристрасне) одлуке наручиоца.

¹¹⁴ Видети члан 54. став 10. и 11. ЗЈН.

Забрана закључења уговора

Чланом 30. ЗЈН прописано је да наручилац не може закључити уговор о јавној набавци с понуђачем у односу на којег постоји сукоб интереса уколико је постојање сукоба интереса утицало или могло утицати на одлучивање у поступку јавне набавке. Забрана постоји и ако је лице у односу на које постоји сукоб интереса подизвођач понуђачу којем је додељен уговор, или члан групе понуђача којој је додељен уговор.

Од наведеног правила могућ је изузетак уколико је више услова кумулативно испуњено, и то:

- 1) да наручилац докаже да би забрана закључења уговора проузроковала велике тешкоће у раду или пословању наручиоца и да су те тешкоће несразмерне вредности јавне набавке или да би забрана закључења уговора значајно угрозила интерес Републике Србије;
- 2) ако је наручилац предузео све мере ради сузбијања штетних последица;
- 3) да остали понуђачи не испуњавају услове из поступка (све остале понуде су неприхватљиве, односно неодговарајуће), или да је након рангирања понуда осталих понуђача разлика у цени већа за 10% или број пондера већи за десет у корист изабраног понуђача (цена изабраног понуђача је за 10% нижа, односно изабрани понуђач у односу на другорангираног понуђача има 10 пондера више).

О предлогу наручиоца за одобрење закључења уговора и поред постојања сукоба интереса одлучује Републичка комисија. Одлука Републичке комисије објављује се на интернет страници наручиоца, Републичке комисије и на Порталу јавних набавки.

8. Поступци јавне набавке

Чланом 31. ЗЈН прописане су врсте поступака јавних набавки које наручиоци могу да примењују. То су:

- 1) отворени поступак;
- 2) рестриктивни поступак;
- 3) квалификациони поступак;
- 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда;
- 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда;
- 6) конкурентни дијалог;
- 7) конкурс за дизајн;
- 8) поступак јавне набавке мале вредности.

Отворени и рестриктивни поступак одређени су као правило,¹¹⁵ тако да их наручиоци могу увек примењивати. Сви остали поступци могу се спроводити само уколико су испуњени посебни услови одређени за сваки од тих поступака.¹¹⁶

(а) Отворени поступак

Отворени поступак је поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети понуду. Предвиђен је као правило, тако да га наручиоци увек могу спроводити, без обзира на предмет и вредност јавне набавке. За његово покретање ЗЈН не предвиђа посебне услове, изузев општих услова за покретање било ког поступка јавне набавке.¹¹⁷

Покретању отвореног поступка може да претходи објављивање претходног обавештења.¹¹⁸ На основу података из претходног обавештења, заинтересована лица ће имати информације када ће наручилац оквирно објавити позив за подношење понуда, да ли наручилац намерава да закључи један или више уговора, или се закључује оквирни споразум. Ова врста огласа објављује се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца.¹¹⁹ Објављивање претходног обавештења даје могућност наручиоцу да скрати рок за подношење понуда у поступку.¹²⁰

¹¹⁵ Члан 31. став 2. ЗЈН – Додела уговора врши се у отвореном или рестриктивном поступку.

¹¹⁶ Нпр. услови за спровођење квалификационог поступка прописани су чланом 34. став 1. ЗЈН.

¹¹⁷ Видети члан 52. ЗЈН.

¹¹⁸ Да ли ће конкретном отвореном поступку претходити објављивање претходног обавештења, зависи од одлуке наручиоца.

¹¹⁹ Објављивање на интернет страници наручиоца обавезно је уколико наручилац поседује интернет страницу. Видети члан 57. став 5. ЗЈН.

¹²⁰ Видети члан 95. став 2. ЗЈН.

Отворени поступак се покреће доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику ако су испуњени општи услови за покретање било ког поступка јавне набавке (набавка предвиђена у годишњем плану набавки наручиоца). Одлука о покретању поступка, према члану 53. ЗЈН, садржи: назив и адресу наручиоца, односно пословно име; редни број јавне набавке за текућу годину; предмет јавне набавке, назив и ознаку из општег речника набавке; врсту поступка јавне набавке; процењену вредност јавне набавке укупно, а и посебно за сваку партију када је то могуће; оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке; податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.¹²¹

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку, коју решењем образује орган наручиоца надлежан за доношење одлуке о покретању поступка јавне набавке.¹²² Садржина решења о образовању комисије прописана је чланом 54. став 3. ЗЈН. Комисија има најмање три члана, од којих је један службеник за јавне набавке или лице са стеченим образовањем на правном факултету, на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године. Уколико је процењена вредност јавне набавке (без обзира на предмет јавне набавке – добра, услуге, радови) већа од 15.000.000 динара, службеник за јавне набавке је обавезно члан комисије за јавну набавку.

Решењем се именују и заменици чланова комисије.¹²³ За чланове комисије именују се лица која имају одговарајуће стручно образовање из области предмета јавне набавке. Ако наручилац нема запослено лице које има одговарајуће стручно образовање из области предмета јавне набавке, у комисију се може именовати лице које није запослено код наручиоца, с тим да се не могу именовати лица која могу бити у сукобу интереса за тај предмет јавне набавке.

Након доношења решења, чланови комисије за јавну набавку потписују изјаву којом потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса¹²⁴.

Комисија је дужна да спроведе поступак јавне набавке одређен у одлуци о покретању поступка. Дакле, комисија није та која одређује у којој врсти поступка јавне набавке се спроводи предметна набавка, она се и образује након доношења одлуке о покретању поступка у којој се, поред осталог, наводи и врста поступка јавне набавке¹²⁵. Комисија је одговорна за законитост спровођења поступка. То значи да је комисија одговорна за

¹²¹ Одлука може да садржи и друге елементе, ако наручилац процени да су потребни за спровођење поступка јавне набавке.

¹²² Члан 54. ст. 1. и 2. ЗЈН.

¹²³ Заменици чланова комисије би такође требало да испуњавају прописане услове (нпр. заменик члана комисије који је дипломирани правник, или заменик службеника за јавне набавке).

¹²⁴ Сукоб интереса постоји када однос представника наручиоца и понуђача може утицати на непристрасност наручиоца при доношењу одлуке у поступку јавне набавке. Више о томе видети у члану 29. ЗЈН.

¹²⁵ По правилу, врста поступка јавне набавке у одлуци о покретању поступка одговара врсти поступка предвиђеном у плану набавки.

послове које она обавља, односно у обавези је да исте обавља у складу с одредбама ЗЈН и свих прописа који уређују питања из области јавних набавки, као и да поступа у складу с одредбама других прописа који се морају поштовати приликом спровођења конкретног поступка.

Комисија за јавну набавку обавља следеће послове:

- 1) припрема конкурсну документацију, огласе о јавним набавкама, измене или допуне конкурсне документације, додатне информације или објашњења у вези са припремањем понуда или пријава;
- 2) отвара, прегледа, оцењује и рангира понуде или пријаве;
- 3) сачињава писани извештај о стручној оцени понуда;
- 4) припрема предлог одлуке о додели уговора, предлог одлуке о закључењу оквирног споразума, предлог одлуке о обустави поступка јавне набавке, као и предлог одлуке о признавању квалификације;
- 5) одлучује поводом поднетог захтева за заштиту права;
- 6) предузима друге радње у поступку у зависности од врсте поступка и предмета набавке.

Комуникацију са заинтересованим лицима и понуђачима обављају искључиво чланови комисије¹²⁶.

Следећу фазу отвореног поступка чини припрема конкурсне документације. Конкурсну документацију припрема комисија за јавну набавку. Обавезна садржина конкурсне документације прописана је чланом 61. став 4. ЗЈН. Обавезни елементи конкурсне документације за отворени поступак ближе су уређени чланом 2. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова („Службени гласник РС“, бр. 86/15). Конкурсна документација представља један од најважнијих делова у процесу спровођења поступка јавне набавке, јер по правилу утиче на одређивање предмета набавке (техничке спецификације), под којим условима понуђачи могу да учествују (услови за учешће) и на који начин се бира најбоља понуда (критеријуми за доделу уговора). У одлуци о покретању поступка јавне набавке наводе се оквирни датуми у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке, а самим тим и време потребно за припрему конкурсне документације.

Више о конкурсној документацији видети у оквиру Поглавља 15 овог приручника.

Када се рад комисије за јавну набавку на припреми конкурсне документације заврши, наручилац објављује позив за подношење понуда. У отвореном поступку наручилац је дужан да објави позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Уједно, наручилац има обавезу да позив за подношење понуда објави и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа уколико је реч о поступку

¹²⁶ Правила у вези с комисијом за јавне набавке иста су у свим поступцима јавне набавке.

јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара. Позив за подношење понуда се објављује и на страном језику који се обично користи у међународној трговини у области предмета јавне набавке, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове. Садржина позива за подношење понуда уређена је Прилогом 3Б ЗЈН („Садржина огласа о јавним набавкама“).¹²⁷

Истовремено с објављивањем позива за подношење понуда, наручилац је дужан да објави конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.¹²⁸ Од тог тренутка, заинтересованим лицима омогућен је непосредан увид у конкурсну документацију.

Рок за подношење понуда у отвореном поступку рачуна се од објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки. Одредбе члана 95. ЗЈН дефинишу минималне рокове за подношење понуда у отвореном поступку. По правилу, тај рок не може да буде краћи од 35 дана од дана објављивања позива за подношење понуда, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, или већа од 500.000.000 динара за радове, односно не краћи од 30 дана, ако је процењена вредност јавне набавке нижа од наведених износа.

Постоји могућност скраћења рока, али тако да исти не буде краћи од 20 дана од дана када је објављен позив за подношење понуда, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, или већа од 500.000.000 динара за радове, и то под условом да је претходно обавештење објављено у року од најмање 35 дана, а највише дванаест месеци пре објављивања позива. Уколико је процењена вредност јавне набавке нижа од наведених износа, могуће је скраћење рока под истим условом у вези с објављивањем претходног обавештења, и то тако да рок не може бити краћи од 15 дана од дана када је објављен позив за подношење понуда и ако је наручилац објавио претходно обавештење у року од најмање 35 дана, а највише 12 месеци пре објављивања позива.

Међутим, треба имати у виду одредбу члана 94. ЗЈН, којом је прописано да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде. То значи да ЗЈН предвиђа минималне рокове за подношење понуда, а они могу бити и дужи, ако то захтева сам предмет јавне набавке, односно захтеви из конкурсне документације, како би понуђачи имали довољно времена да припреме прихватљиве понуде.

¹²⁷ Модели стандардних образаца огласа о јавним набавкама могу се преузети с интернет странице Управе за јавне набавке www.ujn.gov.rs у оквиру рубрике Документи/Модели докумената. Уједно, могу се преузети и с Портала јавних набавки.

¹²⁸ Члан 62. став 1. ЗЈН.

Током трајања рока за подношење понуда, наручилац има могућност да измени или допуни конкурсну документацију, као и да продужи рок за достављање понуда. С друге стране, заинтересована лица, односно потенцијални понуђачи, имају могућност да траже додатне информације или појашњења у вези с припремањем понуде,¹²⁹ као и да поднесу захтев за заштиту права.¹³⁰

Следећа фаза отвореног поступка је отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда. Отварање понуда спроводи се одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана, по правилу је јавно и може присуствовати свако заинтересовано лице (општа јавност). Право активног учешћа имају само овлашћени представници понуђача, односно представници понуђача који су комисији за јавну набавку предали овлашћење за поступак отварања понуда. Наручилац је дужан да о поступку отварања понуда води записник о отварању понуда у складу с чланом 104. ЗЈН, који преузимају овлашћени представници понуђача који су присуствовали отварању понуда. Понуђачима који нису учествовали у поступку отварања понуда, наручилац доставља записник у року од три дана од дана отварања.¹³¹

Након отварања понуда, следи фаза стручне оцене понуда. Стручну оцену понуда обавља комисија за јавну набавку и о томе је дужна да састави писани извештај у складу с чланом 105. ЗЈН.¹³²

На основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора, ако су испуњени услови из члана 107. ЗЈН, односно одлуку о обустави поступка јавне набавке, уколико су испуњени услови прописани чланом 109. ЗЈН.¹³³ Наручилац објављује одлуку у року од 3 дана од дана доношења одлуке.

Након објављивања одлуке, понуђачи имају могућност да у складу с чланом 110. ЗЈН захтевају увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке. Наручилац је дужан да, у року од два дана од дана пријема писаног захтева, том лицу омогући увид у документацију и копирање документације из поступка о трошку подносиоца захтева, уз обавезу да заштити податке у складу с чланом 14. ЗЈН. Увид у документацију подразумева могућност увида како у одлуке наручиоца (нпр. у одлуку о покретању поступка, извештај комисије о стручној оцени понуда итд.), тако и у све понуде, и то у све делове понуда (осим оних делова који су у складу с чланом 14. ЗЈН одређени као поверљиви).

Чланом 111. ЗЈН предвиђено је тзв. извештавање понуђача. Наиме, у року од пет дана од дана доношења одлуке којом окончава поступак јавне набавке, наручилац може са сваким понуђачем одвојено одржати састанак, на којем ће чланови комисије за јавну набавку

¹²⁹ Више у оквиру Поглавља 15 овог приручника.

¹³⁰ Више у оквиру Поглавља 28 овог приручника.

¹³¹ Више у оквиру Поглавља 22 овог приручника.

¹³² Више у оквиру Поглавља 23 овог приручника.

¹³³ Више у оквиру Поглавља 23 овог приручника.

објаснити начин спровођења поступка, дефинисања услова за учешће, начин одређивања спецификације предмета јавне набавке, начин одређивања елемената критеријума и методологије за доделу пондера, разлоге за одбијање понуда, рангирање понуда и сл. Обавеза организовања извештавања постоји ако је већина понуда одбијена у поступку јавне набавке чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове, с тим да се неће сматрати да је већина понуда одбијена ако су поднете две понуде, од којих је једна одбијена. Извештавање има за циљ да наручилац на овај начин понуђачима приближи цео спроведени поступак јавне набавке, и тиме евентуално спречи подношење захтева за заштиту права (ако наручилац понуђачима покаже да је на законит начин спровео поступак). Током извештавања, понуђачи могу да постављају питања и да дају предлоге за унапређење поступка. О извештавању понуђача и разговору с понуђачима сачињава се записник. Током извештавања понуђача наручилац је у обавези да заштити податке у складу с чланом 14. ЗЈН.

Уколико је одлука о додели уговора постала коначна, односно ако у року предвиђеном чланом 149. ЗЈН, није поднет захтев за заштиту права или је такав захтев одбачен или одбијен, наручилац може закључити уговор о јавној набавци. Наручилац је дужан да уговор о јавној набавци достави понуђачу којем је уговор додељен у року од осам дана од дана протекла рока за подношење захтева за заштиту права. Члан 113. ЗЈН регулише и друге ситуације у вези са закључењем уговора о јавној набавци (нпр. поступање у случају ако понуђач којем је додељен уговор одбије да закључи уговор о јавној набавци).

Уколико је закључен уговор о јавној набавци, наручилац је дужан да у року од пет дана од дана закључења уговора објави обавештење о закљученом уговору на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Уколико је донета одлука о обустави поступка јавне набавке, у том случају уместо обавештења о закљученом уговору, наручилац објављује обавештење о обустави поступка јавне набавке. Ово обавештење наручилац је дужан да објави у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави поступка јавне набавке. Наручилац објављује обавештење о обустави поступка јавне набавке на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Уколико је процењена вредност конкретне јавне набавке у отвореном поступку већа од 5.000.000 динара, наручилац има обавезу да обавештење о обустави поступка објави и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

У наставку је приказан предлог чек листе и преглед радњи и аката за отворени поступак, како би се службеницима за јавне набавке и другим лицима која обављају послове јавних набавки олакшало евидентирање радњи и аката током спровођења отвореног поступка.

ЧЕК ЛИСТА ЗА ОТВОРЕНИ ПОСТУПАК

1. Објављивање претходног обавештења

Објављено¹³⁴:

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____

2. Доношење одлуке о покретању поступка

Број и датум доношења одлуке о покретању поступка:

3. Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку

Број и датум доношења решења о образовању Комисије:

Комисија је у прописаном саставу: ДА / НЕ

4. Потписивање изјаве којом чланови комисије потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса

Изјава потписана: ДА / НЕ

Број и датум под којим је изјава заведена:

¹³⁴ Уколико у конкретном случају постоји одређење наручиоца о објављивању претходног обавештења.

5. Припрема конкурсне документације

--

6. Објављивање позива за подношење понуда

Објављено: <ul style="list-style-type: none">▪ на Порталу јавних набавки дана _____▪ на интернет страници наручиоца дана _____▪ на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана¹³⁵ _____ Оглас објављен на српском и на страном језику ДА / НЕ ¹³⁶
--

7. Објављивање конкурсне документације

Објављена конкурсна документација <ul style="list-style-type: none">▪ на Порталу јавних набавки дана _____▪ на интернет страници наручиоца дана _____
--

8. Трајање рока за подношење понуда

<p><i>Напомена:</i> Постоји могућност да не дође до активности које се овде представљају, али ако се све или нека од њих предузимају, потребно је знати које су даље обавезе наручиоца с тим у вези.</p> <p>Измене и допуне конкурсне документације</p> <ul style="list-style-type: none">▪ измене и допуне, без одлагања, објављене:

¹³⁵ У складу с чланом 57. став 2. ЗЈН.

¹³⁶ У складу с чланом 57. став 4. ЗЈН

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____

- измене или допуне конкурсне документације осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда
 - продужен рок за подношење понуда ДА/НЕ
 - објављено обавештење о продужењу рока на Порталу јавних набавки и на интернет страници дана _____

Додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде

- у року од три дана од дана пријема захтева заинтересованог лица:
 - информација о питању и одговору објављена на Порталу јавних набавки и на интернет страници дана _____

9. Отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда

Отварање понуда:

- Датум отварања понуда: _____
- Број и датум записника о отварању понуда:

- Записник достављен понуђачима који нису учествовали у поступку отварања дана _____

10. Стручна оцена понуда и сачињавање извештаја о стручној оцени понуда

- Број и датум извештаја о стручној оцени понуда:

11. Доношење одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка

Доношење одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка – у зависности од исхода поступка

Одлука о додели уговора

- Број и датум одлуке о додели уговора:

- Одлука о додели уговора објављена на Порталу јавних набавки и интернет страници дана

или

Одлука о обустави поступка јавне набавке

- Број и датум одлуке о обустави поступка јавне набавке:

- Одлука о обустави поступка објављена на Порталу јавних набавки и интернет страници дана

12. Увид у документацију

Уколико неко од понуђача поднесе писани захтев за увид у документацију

- Наручилац примио писани захтев од понуђача _____ за увид у документацију дана _____
- Одговор наручиоца у вези с омогућавањем увида у документацију достављен понуђачу дана _____
- Увид у документацију извршен дана _____
- Евидентирани подаци о извршеном увиду (записник, белешка као доказ да је извршен увид) ДА/НЕ

13. Извештавање понуђача

Могућност и обавеза у случају услова из члана 111. ЗЈН

- Број и датум записника о извештавању:

14. Закључивање уговора о јавној набавци

Ако је одлука о додели уговора постала коначна

- Рок за подношење захтева за заштиту права истекао дана:

- Уговор о јавној набавци закључен дана:

15. Објављивање обавештења о закљученом уговору или обавештења о обустави поступка

Објављивање обавештења о закљученом уговору или обавештења о обустави поступка – у зависности од исхода поступка

Обавештење о закљученом уговору објављено:

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____
- на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

Обавештење о обустави поступка јавне набавке објављено:

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____
- на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа¹³⁷ дана _____

¹³⁷ Видети члан 57. став 2. и члан 55. став 1. тачка 10) ЗЈН.

ПРЕГЛЕД РАДЊИ И АКТА У ОТВОРЕНОМ ПОСТУПКУ:

- 1) *објављивање претходног обавештења*¹³⁸;
- 2) доношење одлуке о покретању поступка;
- 3) доношење решења о образовању комисије за јавну набавку;
- 4) потписивање изјаве којом чланови комисије потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса;
- 5) припрема конкурсне документације;
- 6) објављивање позива за подношење понуда;
- 7) објављивање конкурсне документације;
- 8) трајање рока за подношење понуда;
- 9) отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда;
- 10) стручна оцена понуда и сачињавање извештаја о стручној оцени понуда;
- 11) доношење одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка;
- 12) увид у документацију;
- 13) *извештавање понуђача*;
- 14) закључивање уговора о јавној набавци;
- 15) објављивање обавештења о закљученом уговору или обавештења о обустави поступка.

(б) Рестриктивни поступак

Рестриктивни поступак је чланом 33. ЗЈН дефинисан као поступак који се спроводи у две фазе и у којем сва заинтересована лица могу да поднесу пријаву. За ову врсту поступка, као и за отворени поступак, ЗЈН не прописује посебне услове који морају бити испуњени како би се исти могао спроводити, изузев општег услова из члана 52. ЗЈН који мора бити испуњен за све врсте поступака јавне набавке (да је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки наручиоца). Тако је чланом 31. ЗЈН прописано да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, док се у другим поступцима јавне набавке, додела уговора може вршити ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН. Из наведених законских одредаба јасно произилази да су отворени и рестриктивни поступак правило, односно да ове поступке наручиоци увек могу да користе за избор најповољније понуде. Изузетно, код јавних набавки у области одбране и безбедности, из одредбе члана 129. ЗЈН произилази да су рестриктивни поступак и преговарачки поступак с објављивањем позива за подношење понуда правило, док се остали поступци могу примењивати ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН и подзаконским актом из члана 127. ЗЈН, којим се уређује поступак јавне набавке у овој области.

¹³⁸ У курсиву, под редним бројевима 1. и 13. су радње које нису обавезне у сваком отвореном поступку.

Рестриктивни поступак ће се у пракси углавном спроводити када је природа предмета јавне набавке добра, услуга или радова таква да због техничких, кадровских, пословних и/или финансијских капацитета, само ограничени број понуђача може да реализује предметну јавну набавку, односно испоручи добра, пружи услугу или изведе радове. Ова врста поступка је, наиме, првенствено намењена за комплексне јавне набавке, које изискују значајне капацитете какве релативно мали број субјеката поседује. Наручилац, дакле, процењује када је за одређени предмет јавне набавке целисходно ограничити могућност подношења понуде само на одређени број лица која имају одговарајуће капацитете. Ово је дато као могућност наручиоцима како би претходном селекцијом у даљем току поступка осигурали да ће поднети понуду, односно реализовати јавну набавку, лица која то објективно могу. Тако је, због природе јавних набавки у области одбране и безбедности и чињенице да се применом отвореног поступка не може ограничити право подношења понуда, рестриктивни поступак и предвиђен као правило, у циљу претходне селекције потенцијалних понуђача којима се може омогућити подношење понуда.

У првој фази наручилац врши одабир потенцијалних понуђача, тако што позива сва заинтересована лица да поднесу пријаву (објављивањем позива за подношење пријава) и признаје квалификацију подносиоцима пријава за које утврди да испуњавају претходно одређене услове за квалификацију у конкурсној документацији. Услови за квалификацију, поред обавезних услова из члана 75. ЗЈН, подразумевају и капацитете које наручилац процени да су неопходни за реализацију предмета набавке, односно додатне услове из члана 76. ЗЈН. Подносиоци пријава којима је наручилац признао квалификацију добијају статус кандидата. Дакле, у првој фази рестриктивног поступка се не подносе понуде, већ само пријаве, а тек у другој фази рестриктивног поступка, наручилац позива све подносиоце пријава којима је признао квалификацију, односно кандидате, да поднесу понуду. Из наведеног произилази да у другој фази могу учествовати само кандидати којима је наручилац признао квалификацију, те се у другој фази и не објављује позив за подношење понуда, већ се упућује само кандидатима, док се у првој фази позив објављује.

У првој фази рестриктивног поступка, рок за подношење пријава, сходно члану 95. ЗЈН, не може да буде краћи од 35 дана од дана објављивања позива за подношење пријава, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, односно 30 дана, ако процењена вредност није већа од тог износа (рок се рачуна од дана објављивања позива за подношење пријава на Порталу јавних набавки). Постоји могућност скраћења рокова у складу с чланом 95. став 2. ЗЈН, под условом да је претходно обавештење објављено у року од најмање 35 дана, а највише 12 месеци пре објављивања позива.

За спровођење друге фазе рестриктивног поступка, ЗЈН прописује одређена ограничења, па тако наручилац може покренути другу фазу само уколико има најмање три кандидата и уколико није протекло више од шест месеци од коначности одлуке о признавању квалификације. То значи да у првој фази наручилац може донети одлуку о признавању

квалификације само ако су у поступку поднете најмање три прихватљиве пријаве, у супротном, наручилац ће донети одлуку о обустави поступка. Правило да другу фазу рестриктивног поступка наручилац може да покрене ако има најмање три кандидата, не примењује се на јавне набавке у области одбране и безбедности, па тако у првој фази наручилац може донети одлуку о признавању квалификације иако је поднета само једна пријава. Такође, у рестриктивном поступку, за разлику од квалификационог поступка, друга фаза може се спроводити само једанпут, па се може рећи да овај поступак практично представља вид отвореног поступка који се реализује у две фазе.

У другој фази рестриктивног поступка, рок за подношење понуда не може бити краћи од 20 дана од дана када је наручилац послао позив кандидатима. Међутим, треба имати у виду одредбу члана 94. ЗЈН, којом је прописано да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде. То даље значи да ЗЈН предвиђа минималне рокове за подношење понуда, а они могу бити и дужи ако то захтева природа предмета јавне набавке, односно захтеви из конкурсне документације, а како би понуђачи имали довољно времена да припреме прихватљиве понуде.

Прва фаза рестриктивног поступка подразумева следеће радње наручиоца:

1. **Покретање поступка јавне набавке** – наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику, која садржи елементе прописане чланом 53. ЗЈН, под условом да је предметна јавна набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки наручиоца;

2. **Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку** – поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку, која се образује решењем које садржи елементе прописане чланом 54. ЗЈН, а након доношења решења, чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да нису у сукобу интереса;

3. **Припрема конкурсне документације за прву фазу рестриктивног поступка** – комисија припрема конкурсну документацију у складу са ЗЈН и Правилником о конкурсној документацији. Конкурсна документација садржи: 1) опште податке о јавној набавци, 2) податке о предмету јавне набавке (опис предмета набавке, ознака из општег речника набавке), 3) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова и 4) начин достављања пријава;

4. **Објављивање позива за подношење пријава** – позив за подношење пријава објављује се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а у поступку јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара објављује се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа. Ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, наручилац је дужан да позив објави и на страном језику, који се обично користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке. Садржина позива за подношење пријава одређена је у Прилогу 3В ЗЈН. Наручилац је дужан да објави конкурсну

документацију за прву фазу рестриктивног поступка на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници (рокови за подношење пријава су дефинисани у члану 95. ЗЈН). Захтев за заштиту права којим се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење пријава или конкурсне документације сматраће се благовременим ако је примљена од стране наручиоца најкасније седам дана пре истека рока за подношење пријава, без обзира на начин достављања и уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио;

5. **Отварање пријава и сачињавање записника о отварању пријава** – отварање пријава спроводи се одмах након истека рока за подношење пријава, односно истог дана, које је по правилу јавно и којем може присуствовати свако заинтересовано лице. Наручилац је дужан да о поступку отварања пријава води записник у складу с чланом 104. ЗЈН;

6. **Извештај о стручној оцени пријава** – комисија за јавну набавку дужна је да састави писани извештај о стручној оцени пријава у складу с чланом 105. ЗЈН;

7. **Одлука о признавању квалификације/одлука о обустави поступка** – на основу извештаја о стручној оцени пријава, наручилац доноси одлуку о признавању квалификације у складу с чл. 107. и 108. ЗЈН, уколико има најмање три кандидата, коју објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана. Уколико нису испуњени услови за признавање квалификације, наручилац доноси одлуку о обустави поступка у складу с чланом 109. ЗЈН, коју је дужан да образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и да је објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења;

8. **Обавештење о признавању квалификације** – наручилац је дужан да након коначности одлуке о признавању квалификације, на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца објави обавештење о признавању квалификације, које садржи податке из Прилога 3Б ЗЈН.

Друга фаза рестриктивног поступка подразумева следеће радње наручиоца:

1. **Покретање друге фазе рестриктивног поступка јавне набавке** – наручилац покреће поступак јавне набавке доношењем писане одлуке о покретању поступка која садржи елементе прописане чланом 53. ЗЈН;

2. **Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку** – поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку, која се образује решењем које садржи елементе прописане чланом 54. ЗЈН. Након доношења решења, чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да нису у сукобу интереса;

3. **Припрема конкурсне документације за другу фазу рестриктивног поступка** – комисија припрема конкурсну документацију у складу са ЗЈН и Правилником о конкурсној документацији;

4. **Позив за подношење понуда** – наручилац позива све подносиоце пријава којима је признао квалификацију (кандидате) да поднесу понуду;

5. Отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда – отварање понуда спроводи се одмах након истека рока за подношење понуда (рокови за подношење понуда дефинисани су у члану 95. ЗЈН), односно истог дана, које је по правилу јавно и којем може присуствовати свако заинтересовано лице. Наручилац је дужан да о поступку отварања понуда води записник у складу с чланом 104. ЗЈН;

6. Извештај о стручној оцени понуда – комисија за јавну набавку дужна је да састави писани извештај о стручној оцени понуда у складу с чланом 105. ЗЈН;

7. Одлука о додели уговора/одлука о обустави поступка – на основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора у складу с чл. 107. и 108. ЗЈН, коју објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана. Уколико нису испуњени услови за доделу уговора, наручилац доноси одлуку о обустави поступка у складу с чланом 109. ЗЈН, коју је дужан да образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана. Уједно, наручилац је дужан да у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави поступка јавне набавке, објави обавештење о обустави поступка јавне набавке, које садржи податке из Прилога 3К ЗЈН;

8. Закључивање уговора – наручилац може закључити уговор након доношења одлуке о додели уговора и ако у року предвиђеном чланом 149. Закона, није поднет захтев за заштиту права или је захтев за заштиту права одбачен или одбијен;

9. Обавештење о закљученом уговору – наручилац је дужан да у року од 5 дана од дана закључења уговора објави обавештење о закљученом уговору, које садржи податке из Прилога 3И ЗЈН.

ЧЕК ЛИСТА ЗА РЕСТРИКТИВНИ ПОСТУПАК

1. Објављивање претходног обавештења¹³⁹

Објављено:

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____

ПРВА ФАЗА

2. Доношење одлуке о покретању поступка

Број и датум доношења одлуке о покретању поступка:

3. Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку

Број и датум доношења решења о образовању Комисије:

Комисија је у прописаном саставу: ДА / НЕ

4. Потписивање изјаве којом чланови комисије потврђују да у предметној

Изјава потписана: ДА / НЕ

¹³⁹ Ако у конкретном случају постоји одређење наручиоца за објављивањем претходног обавештења.

јавној набавци нису у сукобу
интереса

Број и датум под којим је изјава заведена:

5. Припрема конкурсне
документације

6. Објављивање позива за подношење
пријава

Објављено:

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____
- на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

Оглас објављен на српском и на страном језику ДА / НЕ

7. Објављивање конкурсне
документације

Објављена конкурсна документација

- на Порталу јавних набавки дана _____
- на интернет страници наручиоца дана _____

8. Трајање рока за подношење пријава

Напомена: *Постоји могућност да не дође до активности које се овде представљају, али ако се све или нека од њих предузимају, потребно је знати које су даље обавезе наручиоца с тим у вези.*

Измене и допуне конкурсне документације

- измене и допуне, без одлагања, објављене:
 - на Порталу јавних набавки дана _____
 - на интернет страници наручиоца дана _____

- измене или допуне конкурсне документације осам или мање дана пре истека рока за подношење пријава:
 - продужен рок за подношење пријава ДА/НЕ
 - објављено обавештење о продужењу рока на Порталу јавних набавки и на интернет страници дана _____

Додатне информације или појашњења у вези с припремањем пријаве

- У року од три дана од дана пријема захтева заинтересованог лица:
 - информација о питању и одговору објављена на Порталу јавних набавки и на интернет страници дана _____

9. Отварање пријава и сачињавање записника о отварању пријава

Отварање пријава:

- Датум отварања пријава: _____

10. Стручна оцена пријава и сачињавање извештаја о стручној оцени пријава

- Број и датум записника о отварању пријава:

- Записник достављен пондносиоцима који нису учествовали у поступку отварања дана _____

11. Доношење одлуке о признавању квалификације или одлуке о обустави поступка

- Број и датум извештаја о стручној оцени пријава:

Доношење одлуке о признавању квалификације или одлуке о обустави поступка – у зависности од исхода поступка.

Одлука о признавању квалификације

- Број и датум одлуке о признавању квалификације:

- Одлука о признавању квалификације објављена на Порталу јавних набавки и интернет страници дана _____

или

Одлука о обустави поступка јавне набавке

- Број и датум одлуке о обустави поступка јавне набавке:

- Одлука о обустави поступка објављена на Порталу јавних набавки и интернет страници дана _____

12. Увид у документацију

- Уколико неко од подносилаца пријава поднесе писани захтев за увид у документацију.*
- Наручилац примио писани захтев од подносиоца пријаве _____ за увид у документацију дана _____
 - Одговор наручиоца у вези с омогућавањем увида у документацију достављен подносиоцу дана _____
 - Увид у документацију извршен дана _____
 - Евидентирани подаци о извршеном увиду (записник, белешка као доказ да је извршен увид) ДА/НЕ

13. Извештавање подносилаца¹⁴⁰

- Могућност и обавеза у случају услова из члана 111. ЗЈН.*
- Број и датум записника о извештавању:

¹⁴⁰ Сходно извештавању понуђача – члан 111. ЗЈН.

14. Објављивање обавештења о признавању квалификације или обавештења о обустави поступка

Објављивање обавештења о признавању квалификације или обавештења о обустави поступка – у зависности од исхода прве фазе.

Обавештење о признавању квалификације – објављено на:

- Порталу јавних набавки дана _____
- интернет страници наручиоца дана _____
- Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

Обавештење о обустави поступка јавне набавке – објављено на:

- Порталу јавних набавки дана _____
- интернет страници наручиоца дана _____
- Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

ДРУГА ФАЗА

15. Доношење одлуке о покретању друге фазе рестриктивног поступка¹⁴¹

Број и датум доношења одлуке о покретању поступка:

16. Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку

Број и датум доношења решења о образовању Комисије:

Комисија је у прописаном саставу: ДА / НЕ

17. Потписивање изјаве којом чланови комисије потврђују да у предметној јавној набавци нису у сукобу интереса

Изјава потписана: ДА / НЕ

Број и датум под којим је изјава заведена:

18. Припрема конкурсне документације

¹⁴¹ Друга фаза мора се покренути пре истека рока од шест месеци од коначности одлуке о признавању квалификације у првој фази.

19. Достављање позива за подношење понуда свим кандидатима¹⁴²

- Позив за подношење понуда достављен кандидатима дана _____

20. Достављање конкурсне документације

- Конкурсна документација достављена кандидатима дана _____

21. Трајање рока за подношење понуда

Напомена: Постоји могућност да не дође до активности које се овде представљају, али ако се све или нека од њих предузимају, потребно је знати које су даље обавезе наручиоца с тим у вези.

Свим кандидатима достављене:

- измене и допуне конкурсне документације дана _____
- појашњења или додатне информације у вези с припремањем понуде дана _____
- обавештење о продужењу рока за подношење понуда дана _____

¹⁴² Позив за подношење понуда доставља се свим кандидатима, дакле позив се упућује непосредно кандидатима, без обавезе јавног објављивања.

22. Отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда

Отварање понуда:

- Датум отварања понуда _____
- Број и датум записника о отварању понуда:

- Записник достављен понуђачима који нису учествовали у поступку отварања дана _____

23. Стручна оцена понуда и сачињавање извештаја о стручној оцени понуда

- Број и датум извештаја о стручној оцени понуда:

24. Доношење одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка

Доношење одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка – у зависности од исхода поступка.

Одлука о додели уговора

- Број и датум одлуке о додели уговора:

- Одлука о додели уговора објављена на Порталу јавних набавки и интернет страници дана

или

Одлука о обустави поступка јавне набавке

- Број и датум одлуке о обустави поступка јавне набавке:

- Одлука о обустави поступка на Порталу јавних набавки и интернет страници дана

25. Увид у документацију

Уколико неко од понуђача поднесе писани захтев за увид у документацију.

- Наручилац примио писани захтев од понуђача _____ за увид у документацију дана _____
- Одговор наручиоца у вези с омогућавањем увида у документацију достављен понуђачу дана _____
- Увид у документацију извршен дана _____
- Евидентирани подаци о извршеном увиду (записник, белешка као доказ да је извршен увид) ДА/НЕ

26. Извештавање понуђача

Могућност и обавеза у случају услова из члана 111. ЗЈН.

- Број и датум записника о извештавању:

27. Закључивање уговора о јавној набавци

- Рок за подношење захтева за заштиту права истекао дана:

- Уговор о јавној набавци закључен дана:

28. Објављивање обавештења о закљученом уговору или обавештења о обустави поступка

Објављивање обавештења о закљученом уговору или обавештења о обустави поступка – у зависности од исхода поступка

Обавештење о закљученом уговору објављено на:

- Порталу јавних набавки дана _____
- интернет страници наручиоца дана _____
- Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

Обавештење о обустави поступка јавне набавке објављено на:

- Порталу јавних набавки дана _____

- интернет страници наручиоца дана _____
- Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа дана _____

(в) Квалификациони поступак

Чланом 34. ЗЈН прописано је да наручилац може спроводити квалификациони поступак када јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количине и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца. Непредвидивост набавке и немогућност прецизног планирања исте разлог је за нормирање ове врсте поступка, који пружа могућност наручиоцу да претходним одабиром потенцијалних подносилаца понуда касније закључује уговоре, према својим тренутним потребама и конкретним захтевима. Ова врста поступка намењена је јавним набавкама које се периодично појављују, али које наручилац није у могућности да унапред предвиди и испланира, као што су поправке кварова на опреми, радови на редовном одржавању опреме, објеката, превозних средстава или резервни делови за возила, опрему и сл. Битно је имати у виду да, када су у питању добра, она морају бити потрошног карактера, када су у питању радови, обухваћени су само радови на редовном одржавању, те да се квалификациони поступак не може примењивати за радове на адаптацији, реконструкцији или изградњи објеката, а када су у питању услуге, оне морају бити повремених карактера. Такође, техничке спецификације за наведене јавне набавке морају бити стандардне, уобичајене, односно не могу обухватати специфичне захтеве наручиоца.

С обзиром да су у питању набавке које се не могу планирати, квалификациони поступак је обликован тако да пружа могућност наручиоцима да сачине листу кандадата, које ће када им се појави потреба за предметом јавне набавке, позивати да поднесу понуду, тако да у релативно кратком року могу да закључе уговор.

Квалификациони поступак је по својој природи најсличнији рестриктивном поступку, имајући у виду да, као и код рестриктивног поступка, наручилац у првој фази врши одабир потенцијалних понуђача, а тек у другој фази додељује уговор о јавној набавци. За разлику од рестриктивног поступка, где након прве фазе и признавања квалификације кандидатима, наручилац једанпут спроводи другу фазу поступка и може да закључи само један уговор, у квалификационом поступку наручилац, након формирања листе кандидата и за време њеног важења, може да закључује неограничен број уговора, тако што сваки пут када има потребу за предметом набавке спроводи другу фазу поступка.

У првој фази квалификационог поступка, наручилац позива сва заинтересована лица да поднесу пријаву (објављивањем позива за подношење пријава на Порталу јавних набавки и на својој интернет-страници, а ако је процењена вредност конкретне јавне набавке већа од 5.000.000 динара и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа) и признаје квалификацију подносиоцима пријаве за које утврди да испуњавају претходно

одређене услове за квалификацију у конкурсној документацији, односно формира листу кандидата. Услови за квалификацију, поред обавезних услова из члана 75. ЗЈН, треба да се односе на капацитете које наручилац процени да су неопходни за реализацију предмета набавке.

У првој фази квалификационог поступка, рок за подношење пријава, сходно члану 95. ЗЈН, не може да буде краћи од 35 дана од дана објављивања позива за подношење пријава ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, односно 30 дана, ако процењена вредност није већа од тог износа (рок се рачуна од дана објављивања позива за подношење пријава на Порталу јавних набавки). Постоји могућност скраћења рокова у складу с чланом 95. став 2. Закона, под условом да је претходно обавештење објављено у року од најмање 35 дана, а највише 12 месеци пре објављивања позива. За разлику од рестриктивног поступка, у првој фази квалификационог поступка, наручилац одлуку о признавању квалификације може донети само ако је у поступку поднето најмање пет прихватљивих пријава; у супротном, наручилац ће донети одлуку о обустави поступка (у рестриктивном поступку наручилац признаје квалификацију ако је прибавио најмање три прихватљиве пријаве).

Кандидатима се квалификација признаје на унапред одређен период који не може бити дужи од три године, а у образложењу одлуке о признавању квалификације наручилац има обавезу да наведе разлоге одбијања неприхватљивих пријава. Одлуку о признавању квалификације наручилац објављује у року од три дана од дана доношења, на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Иако није изричито наведено у члану 34. ЗЈН, наручилац објављује обавештење о признавању квалификације, што се може закључити на основу тачке 5. у садржини огласа из Прилога 3Б. Уколико је донео одлуку о обустави поступка, наручилац објављује обавештење о обустави поступка јавне набавке.

Квалификациони поступак карактерише и обавеза ажурирања листе кандидата и то сваких шест месеци. Наиме, наручилац је дужан да листу кандидата ажурира сваких шест месеци признавањем квалификације сваком подносиоцу пријаве који испуњава услове и који је у међувремену поднео пријаву за признавање квалификације. Објављивањем позива за подношење пријава на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца (који мора бити доступан током целог периода важења листе кандидата, а мора да буде објављена и доступна конкурсна документација), омогућава се заинтересованим лицима да могу подносити пријаве, а наручилац је дужан да листу кандидата ажурира сваких шест месеци, када признаје квалификацију сваком подносиоцу пријаве који је у међувремену поднео пријаву за признавање квалификације и који испуњава услове из позива за подношење пријава. У том случају, наручилац доноси одлуку о ажурирању листе кандидата и исту доставља свим кандидатима. Ажурирањем листе се рок важења првобитне листе кандидата не мења.

Такође, прописана је обавеза наручиоца да с листе кандидата искључи кандидата уколико у међувремену престане да испуњава услове за признавање квалификације. ЗЈН није прописао обавезу, нити начин на који се проверава да ли кандидати којима је призната квалификација током важења листе кандидата све време испуњавају услове за признавање квалификације¹⁴³, али уколико наручилац дође до сазнања да је одређени кандидат престао да испуњава неки од услова, дужан је истог да искључи са листе. У том случају, наручилац доноси одлуку која у образложењу садржи разлоге за искључење кандидата и коју у року од три дана од дана њеног доношења доставља свим кандидатима, али је уједно објављује и на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Листу кандидата наручилац не може да користи уколико на листи има мање од пет кандидата, односно другу фазу квалификационог поступка може да покрене само уколико је број кандидата на листи најмање пет.

Наручилац спроводи другу фазу квалификационог поступка сваки пут када се јави потреба за предметом набавке и тада позива све кандидате с листе да поднесу понуду и позив истовремено објављује на Порталу јавних набавки, али како истовремено са слањем позива наручилац има обавезу да исти објави и на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, рачунање рока од слања позива кандидатима и објаве позива на Порталу мора се поклапати.

У другој фази квалификационог поступка рок за подношење понуда не може бити краћи од осам дана од дана када је наручилац послао позив кандидатима. У сваком случају, треба имати у виду одредбу члана 94. ЗЈН, којом је прописано да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде.

Наручилац бира најповољнију од поднетих понуда и доноси одлуку о додели уговора. Међутим, уколико наручилац не добије ниједну прихватљиву понуду, тада мора донети одлуку о обустави друге фазе квалификационог поступка. Наручилац неће обуставити цео квалификациони поступак, јер док траје листа кандидата, наручилац може више пута понављати другу фазу квалификационог поступка.

Прва фаза квалификационог поступка подразумева следеће радње наручиоца:

1. Покретање поступка јавне набавке – наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем писане одлуке о покретању поступка која садржи елементе прописане чланом 53. ЗЈН, под условом да је предметна јавна набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки наручиоца;

¹⁴³ Према члану 77. став 7. ЗЈН понуђач, кандидат, односно добављач је дужан да без одлагања писмено обавести наручиоца о било којој промени у вези са испуњеношћу услова из поступка јавне набавке, која наступи до доношења одлуке, односно закључења уговора, током важења листе кандидата, односно током важења уговора о јавној набавци и да је документује на прописани начин.

2. **Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку** – поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку, која се образује решењем које садржи елементе прописане чланом 54. ЗЈН, а након доношења решења, чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да нису у сукобу интереса;

3. **Припрема конкурсне документације за прву фазу квалификационог поступка** – комисија припрема конкурсну документацију у складу са ЗЈН и Правилником о конкурсној документацији. Конкурсна документација садржи: 1) опште податке о јавној набавци, 2) податке о предмету јавне набавке (опис предмета набавке, ознака из општег речника набавке), 3) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова 4) период за који се кандидатима признаје квалификација и 5) начин достављања пријава;

4. **Објављивање позива за подношење пријава** – позив за подношење пријава објављује се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, а у поступку јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара, објављује се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа. Ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, наручилац је дужан да позив објави и на страном језику, који се обично користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке. Садржина позива за подношење пријава одређена је у Прилогу ЗВ ЗЈН. Наручилац је дужан да објави конкурсну документацију за прву фазу квалификационог поступка на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници (рокови за подношење пријава дефинисани су у члану 95. ЗЈН). Захтев за заштиту права којим се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење пријава или конкурсне документације сматраће се благовременим ако је примљен од стране наручиоца најкасније седам дана пре истека рока за подношење пријава, без обзира на начин достављања и уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио;

5. **Отварање пријава и сачињавање записника о отварању пријава** – отварање пријава спроводи се одмах након истека рока за подношење пријава, односно истог дана, које је по правилу јавно и којем може присуствовати свако заинтересовано лице. Наручилац је дужан да о поступку отварања пријава води записник у складу с чланом 104. ЗЈН;

6. **Извештај о стручној оцени пријава** – комисија за јавну набавку дужна је да састави писани извештај о стручној оцени пријава у складу с чланом 105. ЗЈН;

7. **Одлука о признавању квалификације/одлука о обустави поступка** – на основу извештаја о стручној оцени пријава, наручилац доноси одлуку о признавању квалификације у складу с чл. 107. и 108. ЗЈН, уколико има најмање пет кандидата, коју објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана. Уколико нису испуњени услови за признавање квалификације, наручилац доноси одлуку о обустави поступка у складу с чланом 109. ЗЈН, коју је дужан да образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана;

8. **Обавештење о признавању квалификације** – наручилац је дужан да након признавања квалификације објави обавештење о признавању квалификације на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, које садржи податке из Прилога 3Ђ ЗЈН.

9. **Ажурирање листе кандидата** – Наручилац је дужан да листу кандидата ажурира сваких шест месеци признавањем квалификације сваком подносиоцу пријаве који испуњава услове и који је у међувремену поднео пријаву за признавање квалификације.

Друга фаза квалификационог поступка подразумева следеће радње наручиоца:

1. **Покретање друге фазе квалификационог поступка јавне набавке** – наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка у писаном облику која садржи елементе прописане чланом 53. ЗЈН;

2. **Доношење решења о образовању комисије за јавну набавку** – поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку, која се образује решењем које садржи елементе прописане чланом 54. ЗЈН. Након доношења решења, чланови комисије потписују изјаву којом потврђују да нису у сукобу интереса;

3. **Припрема конкурсне документације за другу фазу квалификационог поступка** – комисија припрема конкурсну документацију у складу са ЗЈН и Правилником о конкурсној документацији;

4. **Позив за подношење понуда** – наручилац позива све подносиоце пријава којима је признао квалификацију (кандидати) да поднесу понуду (рок за подношење понуда дефинисан је у члану 96. ЗЈН) и позив објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет-страници;

5. **Отварање понуда и сачињавање записника о отварању понуда** – отварање понуда спроводи се одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана, које је по правилу јавно и којем може присуствовати свако заинтересовано лице. Наручилац је дужан да о поступку отварања понуда води записник у складу а чланом 104. ЗЈН;

6. **Извештај о стручној оцени понуда** – комисија за јавну набавку дужна је да састави писани извештај о стручној оцени понуда у складу с чланом 105. ЗЈН;

7. **Одлука о додели уговора/одлука о обустави поступка** – на основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора у складу с чл. 107. и 108. ЗЈН, коју објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Уколико нису испуњени услови за доделу уговора, наручилац доноси одлуку о обустави друге фазе квалификационог поступка у складу с чланом 109. ЗЈН, коју је дужан да образложи, посебно наводећи разлоге обуставе поступка и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Уједно, наручилац је дужан да у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави друге фазе квалификационог поступка јавне набавке, објави обавештење о обустави поступка јавне набавке које садржи податке из Прилога 3К ЗЈН;

8. **Закључивање уговора** – наручилац може закључити уговор након доношења одлуке о додели уговора и ако у року предвиђеном чланом 149. ЗЈН није поднет захтев за заштиту права, или је захтев за заштиту права одбачен или одбијен;

9. **Обавештење о закљученом уговору** – наручилац је дужан да у року од 5 дана од дана закључења уговора објави обавештење о закљученом уговору, које садржи податке из Прилога 3И ЗЈН.

Разлике између рестриктивног и квалификационог поступка

Будући да су рестриктивни и квалификациони поступак најсличнији, потребно је имати у виду следеће битне разлике између ових поступака:

1. **Услов за покретање поступка јавне набавке:** наручилац покреће рестриктивни и квалификациони поступак доношењем одлуке о покретању поступка, која садржи елементе прописане чланом 53. ЗЈН, под условом да је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки наручиоца. Други услови за спровођење рестриктивног поступка нису прописани, међутим, за спровођење квалификационог поступка услов је и да јавну набавку није могуће унапред планирати са становишта обима, количине и времена, а предмет те набавке су повремене услуге или потрошна добра, односно повремене поправке или радови на редовном одржавању, које се пружају, испоручују или изводе према стандардним, уобичајеним спецификацијама, а не према специфичним захтевима наручиоца.

2. **Фазе поступка:** рестриктивни и квалификациони поступак спроводе се у две фазе. Кључна разлика је у томе да рестриктивни поступак има само једну другу фазу и може се закључити само један уговор, док се ова фаза у квалификационом поступку може понављати више пута у периоду за који је призната квалификација кандидатима, односно увек када наручилац има потребу за предметом набавке за који је у првој фази кандидатима призната квалификација, тако да може закључити више уговора.

3. У квалификационом поступку прописана је обавеза **ажурирања листе кандидата** сваких шест месеци, а што у рестриктивном поступку није случај.

4. **Конкурсна документација:** обавезни елементи конкурсне документације у првој фази рестриктивног и квалификационог поступка разликују се само у погледу периода за који се кандидатима признаје квалификација, који је обавезан елемент само квалификационог поступка, док су обавезни елементи конкурсне документације у другој фази оба поступка исти.

5. **Позив за подношење понуда:** позив за подношење понуда у рестриктивном поступку се упућује кандидатима којима је призната квалификација, док се у квалификационом поступку поред слања кандидатима којима је призната квалификација објављује и на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца.

6. **Рокови:** у првој фази рестриктивног и квалификационог поступка рокови за подношење пријава су исти, док је у другој фази рестриктивног поступка минимални рок 20 дана, а у другој фази квалификационог поступка 8 дана.

7. **Одлука о признавању квалификације:** наручилац доноси одлуку о признавању квалификације у рестриктивном поступку уколико има минимум 3 кандидата, док у квалификационом поступку, одлуку о признавању квалификације може донети ако има најмање 5 кандидата.

(г) Преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда

Главна карактеристика овог поступка, што се и из његовог назива може видети, јесте преговарање. У преговарачком поступку наручиоцима је дозвољено да са понуђачима преговарају, односно дозвољена је измена првобитних понуда, али само на начин који ће ту понуду учинити повољнијом за наручиоца, односно, наручилац не би смео да прихвата оне предлоге понуђача који би већ поднели понуду за њега учинили неповољнијом. Наручиоци могу да преговарају о понуђеној цени у случају да је критеријум за избор најповољније понуде најнижа понуђена цена, односно о елементима критеријума који чине критеријум економски најповољније понуде, уколико се тај критеријум користи. Предмет преговора би могли да буду и елементи будућег уговора, с обзиром на то да модел уговора није обавезан елемент конкурсне документације у преговарачком поступку. Међутим, предмет преговора не би смели да буду услови за учешће у поступку наведени у конкурсној документацији, односно наручилац не би смео да мења услове на тај начин да неприхватљиве понуде учини прихватљивим.

Саму технику и поступак преговарања ЗЈН не регулише, тако да је наручиоцима остављено да сами пропишу на који ће начин спровести преговарање (да ли са свим понуђачима одједном или ће преговарати са сваким појединачно, у колико кругова – фаза ће спровести преговарање и слично). У сваком случају, наручилац је дужан да преговарање спроведе придржавајући се основних начела јавних набавки, а нарочито начела једнакости понуђача. Он мора водити рачуна да уговорена цена није већа од упоредиве тржишне цене. Такође, наручилац је дужан да проверава квалитет предмета јавне набавке. Наручилац је у обавези да у конкурсној документацији одреди елементе уговора о којима ће се преговарати и начин преговарања, као и да води записник о преговарању. Обавезну садржину и елементе записника о преговарању ЗЈН не регулише. Наручилац може преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда спроводити у више фаза у циљу смањења броја понуда о којима је потребно преговарати, примењујући услове, критеријуме и спецификације одређене у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији.

ЗЈН предвиђа три ситуације када наручилац може да спроводи преговарачки поступак с објављивањем позива за подношење понуда.

1) Први случај када наручилац може да примени преговарачки поступак с објављивањем позива за подношење понуда је ситуација када је након отвореног, рестриктивног, квалификационог поступка или конкурентног дијалога добио све неприхватљиве понуде.

У тој ситуацији, наручилац може да спроведе преговарачки поступак под условом да не мења првобитно одређене услове за учешће у поступку, односно оквирном споразуму (отвореном, рестриктивном, квалификационом поступку, или конкурентном дијалогу), техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора. Уколико наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове све понуђаче који су доставили понуде у отвореном, рестриктивном, квалификационом поступку, или конкурентном дијалогу, и то само њих, није дужан да објави позив за подношење понуда. Уколико жели да у преговарачки поступак укључи и друге понуђаче поред наведених, наручилац је дужан да објави позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и својој интернет страници. Када одлучи да позове само понуђаче који су учествовали у поступку јавне набавке који је претходио преговарачком поступку, наручилац их позива да допуне своје понуде тако да их учине прихватљивим. То значи да понуђачи више нису у обавези да достављају нове комплетне понуде, већ само документа по основу којих ће своје понуде које су биле неприхватљиве, учинити прихватљивим. Том приликом, понуђена цена у преговарачком поступку не може бити већа од понуђене цене у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку, односно конкурентном дијалогу или оквирном споразуму.

2) Други случај примене преговарачког поступка с објављивањем позива за подношење понуда односи се на набавку специфичних добара, услуга и радова код којих, због њихове природе и ризика повезаних с набавком тих добара, услуга и радова, није могуће унапред проценити вредност јавне набавке. Наведени поступак наручиоци могу да користе само у изузетним ситуацијама, и то ће најчешће бити ситуација када је у питању набавка нечега што је ново на тржишту и када су преговори неопходни да би се дошло до ваљаног уговора. У овој ситуацији не примењују се одредбе ЗЈН које се односе на процењену вредност. То значи да наручилац не мора да одреди процењену вредност у плану набавки, одлучи о покретању поступка јавне набавке, али процењена вредност није од значаја ни за прихватљивост понуде. Непостојање процењене вредности ни у ком случају не ослобађа наручиоца обавезе да води рачуна о начелу економичности и да набавља добра, радове или услуге, одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, посебно имајући у виду дужност наручиоца обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да са дужном пажњом проверава квалитет предмета јавне набавке.

3) Трећи случај је случај набавке услуга код којих је због природе тих услуга немогуће прецизно одредити њихову техничку спецификацију како би се омогућила примена отвореног или рестриктивног поступка, а не постоје услови за спровођење конкурентног дијалога.

И приликом спровођења преговарачког поступка наручилац је дужан да се придржава општих одредби којима се регулишу услови и начин спровођења поступка јавне набавке. То значи да се поступак покреће доношењем одлуке о покретању поступка под условом да су испуњени општи услови за покретање поступка јавне набавке и посебни услови прописани за преговарачки поступак. Одлука о покретању преговарачког поступка, за разлику од осталих поступака, садржи и разлоге за примену преговарачког поступка. Такође, наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију и за ову врсту поступка јавне набавке. Специфичност овог поступка је у томе што модел уговора није обавезан елемент конкурсне документације.

Као што се из назива поступка може закључити, наручилац је у обавези да објави позив за подношење понуда, осим у случају о којем је претходно било речи. Обавезна садржина позива је идентична садржини позива у отвореном, рестриктивном и квалификационом поступку, што значи да позив у преговарачком поступку садржи податке предвиђене у Прилогу ЗБ ЗЈН.

Рок за подношење понуда у преговарачком поступку с објављивањем позива за подношење понуда не може бити краћи од 25 дана од дана када је позив објављен на Порталу јавних набавки. Ако наручилац приликом спровођења преговарачког поступка у складу с чланом 35. став 1. тачка 1) ЗЈН позива само и све понуђаче који су учествовали у претходно неуспелом поступку, не мора објављивати позив за подношење понуда. Уколико наручилац одлучи да позове само и све понуђаче који су учествовали у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу да допуне своје понуде, тако да их учине прихватљивим, одредиће рок примерен времену потребном за допуну понуде. Отварање понуда је јавно. Након отварања понуда, наручилац спроводи фазу преговарања. ЗЈН не регулише начин и поступак преговарања, него препушта наручиоцу да исти дефинише у конкурсној документацији. Након спроведеног преговарања, комисија за јавну набавку саставља писани извештај о стручној оцени понуда који, садржи елементе заједничке за све поступке о којима је већ било речи.

На основу писаног извештаја, комисија за јавне набавке припрема предлог одлуке о додели уговора, односно одлуке о обустави поступка, уколико нису испуњени услови за доделу уговора или уколико постоје други законом предвиђени разлози за обуставу поступка. Одлуке и обавештења се објављују на начин идентичан ономе наведеном за отворени поступак и другу фазу рестриктивног поступка.

(д) Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда

Преговарачки поступак без објављивања позива је поступак који се донекле коси с начелом обезбеђивања конкуренције, међутим, чињеница је да постоје ситуације када је, са становишта принципа ефикасности, оправдано директно закључити уговор с одређеним

понуђачем. Међутим, иако нису у обавези да објављују позив, наручиоци су ипак дужни да поступају у складу с начелом обезбеђивања конкуренције, дакле да барем покушају да обезбеде ефективну конкуренцију прослеђивањем позива за подношење понуда на адресе више потенцијалних понуђача и да обезбеде да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене као и да са дужном пажњом проверавају квалитет предмета јавне набавке, осим у случајевима када ЗЈН изричито даје могућност преговарања с једним понуђачем. Након доношења одлуке о покретању преговарачког поступка, наручилац је дужан да истовремено са слањем позива за подношење понуда, објави обавештење о покретању поступка које садржи податке из Прилога 3Е и конкурсну документацију. На пример, у случају јавне набавке додатних (непредвиђених) радова, ЗЈН изричито даје могућност закључења уговора с првобитним извођачем радова. Међутим, у случају „хитне набавке“, наручилац ће бити у обавези да на адресе више потенцијалних понуђача пошаље позиве за подношење понуда, с обзиром на то да законска норма не везује испоруку добара, односно пружање услуга или извођење радова за одређеног потенцијалног понуђача. Појам потенцијалног понуђача овде треба посматрати у смислу лица које је способно да реализује набавку. То значи да се покушајем обезбеђивања конкуренције неће сматрати слање позива за подношење понуда лицима за која је извесно да нису у могућности да реализују предмет набавке јер се, примера ради, уопште не баве делатношћу која је предмет набавке.

Као што је већ наведено, ЗЈН не регулише процедуру преговарања и ту наручиоци имају слободу прописивања својих правила докле год се крећу у оквирима основних начела ЗЈН. У том погледу је, пре свега, битно да се прописаном процедуром преговарања не нарушава начело једнакости понуђача, односно наручиоци морају да обезбеде једнак третман понуђача током преговора.

ЗЈН у члану 36. таксативно набраја ситуације у којима наручиоци могу да спроведу преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Те ситуације су дефинисане у осам тачака:

- 1) Наручиоци могу да спроведу преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда када у отвореном, односно рестриктивном поступку не добију ниједну понуду, тј. у првој фази рестриктивног поступка ниједну пријаву, или ако су све понуде неодговарајуће. Основ за примену ове врсте преговарачког поступка је или непостојање субјеката који могу да реализују предмет набавке, или незаинтересованост понуђача за конкретну набавку. У том смислу, с обзиром на то да је у првом поступку био објављен позив за подношење понуда и да се на њега није јавио ниједан понуђач, односно није прибављена ниједна одговарајућа понуда, наметање обавезе понављања поступка, односно поновног објављивања позива, не би било сврсисходно. Законодавац омогућава наручиоцу да прибави одговарајућу и прихватљиву понуду тако што ће се директно обратити потенцијалним понуђачима за које сматра да такву понуду могу да поднесу, те да набавку спроведе у преговарачком поступку. Наравно, наручилац не сме том приликом да мења техничке спецификације предмета набавке, јер би измена техничких спецификација

практично значила промену предмета набавке. Такође, наручилац не сме да мења ни услове за учешће у поступку, као ни критеријуме за доделу уговора односно оквирног споразума.

2) Наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога у вези са заштитом искључивих права, набавку може испунити само одређени понуђач (члан. 36. став 1. тачка 2) ЗЈН). *Ratio legis* је постојање само једног понуђача на тржишту који може испунити јавну набавку. Разлог због којег постоји један понуђач је или разлог у вези са заштитом искључивих права, или је то немогућност упоређивања понуда, односно постојање потенцијално већег броја понуда, али које су, из уметничких разлога, односно техничких разлога, неупоредиве, те не могу конкурисати једна другој. У сваком случају, то би морали да буду доказиви разлози, јер се њихово постојање не претпоставља, односно наручилац би морао да докаже постојање тих разлога. С обзиром на наведено, наручиоци би преговарачки поступак по овом основу требало да користе крајње изузетно, пре свега када је извесно да одређени понуђач поседује неко искључиво право (патент, уговор о ексклузивној дистрибуцији и слично) и када тај понуђач може то да докаже, посебно ако се узме у обзир да је опште правило ЗЈН да је за закључење уговора о јавној набавци довољна и једна прихватљива понуда, без обзира на то који се поступак јавне набавке спроводи.

3) Наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива, ако због изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, чије наступање ни у ком случају не зависи од воље наручиоца, наручилац није могао да поступи у роковима одређеним за отворени или рестриктивни поступак. Основ примене је хитност набавке због које није могуће поступити у роковима предвиђеним за отворени или рестриктивни поступак. Та хитност не сме бити проузрокована од стране наручиоца, него она мора бити последица ванредних и непредвидивих околности, околности чије наступање наручилац није проузроковао и чије наступање наручилац не може да спречи. Приликом спровођења преговарачког поступка због постојања разлога хитности, ЗЈН прописује значајне изузетке од општих правила о закључењу уговора, у циљу његовог бржег закључења. У вези с тим, ЗЈН је предвидео да наручилац није дужан да чека десет дана да Управа за јавне набавке испита да ли постоји основ за примену преговарачког поступка, већ може, чим пошаље Управи захтев за мишљење, да донесе одлуку о покретању поступка, те да обавештење о покретању поступка и конкурсну документацију објави на Порталу јавних набавки и својој интернет страници. Други изузетак који је карактеристичан за ову врсту поступка је да наручилац може пре истека рока за подношење захтева за заштиту права закључити уговор, у складу с чланом 112. став 2. тачка 2) ЗЈН, а уколико захтев за заштиту права и буде поднет, наручилац може закључити уговор. Подносилац захтева има могућност да, приликом подношења захтева у овом случају, предложи да Републичка комисија донесе решење којим се забрањује наручиоцу да закључи, односно

изврши уговор о јавној набавци. Републичка комисија има рок од пет дана да донесе решење којим ће усвојити предлог подносиоца захтева, ако би закључење уговора или његово извршење могло да изазове штету по јавна средства, без претходне провере правилности поступка. Ако Републичка комисија донесе такво решење, наручилац не може да закључи уговор, тј. да га изврши.

4) Наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда за додатне испоруке добара од истог добављача. У том случају кумулативно морају бити испуњени следећи услови:

-додатна испорука добара мора бити намењена делимичној замени производа, материјала или инсталација или пак проширењу обима постојећих производа, материјала или инсталација;

-промена добављача би обавезивала наручиоца да набавља материјал који има друкчије техничке карактеристике, а што би проузроковало несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању;

-укупна вредност свих додатних испорука добара не може да буде већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора;

-од закључења првобитног уговора није протекло више од три године.

Наиме, наручилац може да уговори додатне испоруке од истог добављача намењених за делимичну замену производа, материјала или инсталација или проширење обима постојећих производа, материјала или инсталација у преговарачком поступку, онда када би промена добављача обавезивала наручиоца да набавља материјал другачијих техничких карактеристика, што би за наручиоца проузроковало несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању. Укупна вредност свих додатних испорука не може да буде већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Неопходан услов за примену преговарачког поступка у овом случају је да од закључења првобитног уговора није прошло више од три године, без обзира на то коју врсту поступка је раније спровео. Овде треба нагласити да, иако је набавка у вези с претходним поступком јавне набавке, односно последица је измена уговора закљученог у претходном поступку, у питању је нови, посебан поступак јавне набавке, и то преговарачки поступак, чији је само основ за примену у вези с претходним поступком јавне набавке.

5) Додатну набавку услуга или радова (тачка 5)), наручилац може да спроведе у преговарачком поступку, при чему кумулативно морају бити испуњени следећи услови:

- да те услуге или радови нису били укључени у првобитни пројекат или у првобитан уговор о јавној набавци;
- да су те услуге или радови последица непредвидљивих околности услед којих су постали неопходни за извршење уговора о јавној набавци. Дакле, реализација

првобитног уговора се доводи у питање уколико се не би уговориле додатне услуге или радови. Притом, треба имати у виду и да су те услуге или радови последица непредвидљивих околности, што значи да је реч о околностима које наручилац није проузроковао, није их могао претпоставити, нити спречити;

- да се уговор закључује са првобитним пружаоцем услуга, односно извођачем радова;
- да укупна вредност свих додатних услуга или радова (непредвиђени радови) није већа од 15% од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Дакле, када су радови у питању, реч је искључиво о непредвиђеним радовима, што значи да се овај поступак не примењује у случају вишкова или накнадних радова. Вишкови радова нису предмет додатних радова, они се по правилу иницијално уговарају, најчешће уговарањем примене Посебних узанси о грађењу. Вишкови радова дефинисани су чл. 9. ст. 1. тач. 5) Посебних узанси о грађењу као количине изведених радова које прелазе уговорене количине радова, те се уговореним радовима, према чл. 18. ст. 2. Посебних узанси о грађењу, сматрају и вишкови радова (уколико је примена Посебних узанси о грађењу уговорена). Накнадни радови пак дефинисани су чл. 9. ст. 1. тач. 8) Посебних узанси о грађењу као радови који нису уговорени и нису нужни за испуњење уговора, а наручилац захтева да се изведу, што значи да је природа накнадних радова таква да нису неопходни за извршење уговора, па и не могу бити предмет овог преговарачког поступка;
- да од закључења првобитног уговора није протекло више од три године и
- да је реч о таквим додатним услугама или радовима који се не могу раздвојити, у техничком или економском погледу, од првобитног уговора о јавној набавци, а да се притом не проузрокују несразмерно велике техничке тешкоће или несразмерно велики трошкови за наручиоца или је пак реч о услугама или радовима, које би наручилац могао набавити одвојено од извршења првобитног уговора, али су неопходни за извршење првобитног уговора о јавној набавци.

По правилу, наручилац ће, у случају јавне набавке радова, примењивати ову тачку за додатне услуге или радове, без обзира коју врсту поступка је наручилац раније спровео и ако од закључења првобитног уговора није протекло више од три године, а за потребе уговарања непредвиђених радова из Узанси о грађењу. Вишкови радова не спадају у непредвиђене радове, јер су у питању количине изведених радова које прелазе уговорене количине радова, те се за њихово уговорање не спроводи преговарачки поступак.

б) Тачком б) прописана је могућност набавке добара, под посебно повољним условима од понуђача који се налази у ликвидацији или у стечају, а у складу са прописима којима се уређује ликвидација или стечај. Овде је изузета могућност примене овог поступка у случају да се понуђач налази у поступку принудне ликвидације. Та могућност дата је наручиоцу с обзиром на то да тако може да дође до предмета набавке под веома повољним условима, најчешће по цени знатно нижој од тржишне.

7) Преговарачки поступак без објављивања позива се може спроводити и за набавку добара понуђених и купљених на робним берзама. Цене формиране на берзама су мерило стања понуде и тражње на тржишту. С обзиром на то да је реч о тржишно формираним ценама, у условима највеће могуће конкуренције, нема разлога наметати обавезу наручиоцима да спроводе отворени поступак приликом набавке таквих добара.

8) Могућност спровођења преговарачког поступка без објављивања позива постоји у случају уговарања услуга које су део наставка конкурса за дизајн, организованог у складу са ЗЈН, ако је уговор закључен са награђеним учесником, односно награђеним учесницима на конкурс и ако наручилац у преговарачки поступак укључи сваког од њих. Потенцијални понуђач је награђени победник конкурса (или победници, ако је додељено више награда), а предмет набавке је услуга која произилази из награђеног нацрта, дизајна или решења (нпр. израда идејног пројекта). Наручилац је у обавези да, уколико је било више награђених учесника конкурса, у преговарачки поступак позове сваког од њих.

На питања покретања поступка¹⁴⁴, комисије за јавне набавке, објављивање конкурсне документације, стручне оцене понуда и доделе уговора, примењују се опште одредбе ЗЈН. У вези с обавезним елементима конкурсне документације видети Поглавље 15 овог приручника. ЗЈН не дефинише рок за достављање понуда у овом преговарачком поступку, али при одређивању рока за подношење понуда треба водити рачуна да рок буде примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде.

ЗЈН прописује и нека посебна правила за преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда. Тако је за примену ове врсте поступка, прописана обавеза наручиоца да пре покретања поступка, у случајевима из става 1. тач. 2) до 6) (са одређеним понуђачем, хитност, додатне испоруке добара или додатне услуге и радови, набавка добара под посебно повољним условима...), захтева од Управе за јавне набавке мишљење о основаности примене тог поступка. Дакле, мишљење Управе за јавне набавке се не захтева када је у питању основ из тач. 1), 7) и 8). Форма и садржина тог захтева посебно се прописују Правилником о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка („Службени гласник РС“, бр. 29/13 и 83/15). Управа за јавне набавке израђује и упутство о облицима и начину преговарања.

Захтев за мишљење се доставља Управи за јавне набавке у писаној форми на прописаном обрасцу, који садржи следеће податке:

- 1) назив, матични број, ПИБ, општина и седиште наручиоца;
- 2) правни основ (основ из члана 36. ЗЈН);

¹⁴⁴ Уз специфичности члана 53. став 3. ЗЈН.

- 3) податке о предмету набавке (опис предмета јавне набавке, назив и ознака из општег речника набавки, процењена вредност јавне набавке);
- 4) податке о понуђачу - назив/пословно име, седиште (осим у случају спровођења преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН);
- 5) образложење захтева (навођење околности конкретног случаја из којих произилази основаност примене преговарачког поступка);
- 6) доказе који се прилажу (којима се потврђују наводи из образложења захтева);
- 7) потпис одговорног лица.

Управа за јавне набавке је дужна да у року од десет дана од дана пријема комплетног захтева, испита постојање основа за спровођење преговарачког поступка, а током испитивања може од наручиоца захтевати додатне информације и податке неопходне за утврђивање чињеница које су од значаја за давање мишљења. Наведено мишљење Управа за јавне набавке објављује на Порталу јавних набавки. Мишљење Управе за јавне набавке нема обавезујући карактер, тако да наручилац и у случају негативног мишљења Управе за јавне набавке има могућност да спроведе ту врсту поступка. Ипак, имајући у виду одредбе Закона о поништењу уговора, као и одредбе о прекршајима, наручилац не би требало да преузима ризик спровођења тог поступка у случају негативног мишљења Управе за јавне набавке. У том случају би Управа за јавне набавке могла да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка, као и захтев за заштиту права. Могућност подношења захтева за покретање прекршајног поступка на располагању је и Државној ревизорској институцији, а будући да се мишљења Управе за јавне набавке објављују на Порталу јавних набавки, као и обавештење наручиоца о покретању тог поступка, могуће је очекивати подношење захтева за заштиту права или захтева за поништење уговора о јавној набавци.

Републичка комисија по службеној дужности испитује и да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне набавке, да ли су прекршене одредбе ЗЈН због којих се уговор може поништити или је уговор ништав, као и да ли постоје разлози због којих поступак јавне набавке не може да се оконча на законит начин.

Наручилац не може покренути преговарачки поступак у случају из ст. 1. тач. 2) до 6) ЗЈН, док не добије мишљење Управе за јавне набавке, изузев у случају хитности из тачке 3), као и ако мишљење није достављено, односно објављено у року од 10 дана од дана пријема комплетног захтева.

Наручилац има обавезу да након доношења одлуке о покретању преговарачког поступка, истовремено са слањем позива за подношење понуда, објави обавештење о покретању поступка које садржи податке из Прилога 3Е и конкурсну документацију. Одлука о додели уговора, као и одлука о обустави поступка јавне набавке, сходно чл. 108. и 109., без обзира

на врсту поступка, објављује се на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца.

Наручилац нарочито мора поштовати начело обезбеђивања конкуренције, па је тако дужан да увек када је то могуће, обезбеди конкуренцију, позивањем више лица да учествују у поступку, као и да обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да с дужном пажњом проверава квалитет предмета јавне набавке, као и у случају преговарачког поступка са објављивањем позива за подношење понуда.

Карактеристике и остала правила у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда

У преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, наручилац нарочито мора поштовати начело обезбеђивања конкуренције, па је тако дужан да увек када је то могуће, обезбеди конкуренцију, позивањем више лица да учествују у поступку (нпр. у случају хитне набавке из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН).

ЗЈН предвиђа да је наручилац дужан да обезбеди конкуренцију “увек када је то могуће”, па тако није искључена могућност и преговарања само са једним понуђачем, где сам основ за спровођење преговарачког поступка указује да се преговара с одређеним понуђачем, као у члану 36. став 1. тач. 2), 4) и 5) ЗЈН.

Када спроводи овај поступак јавне набавке, наручилац у конкурсној документацији одређује елементе уговора о којима ће се преговарати, начин преговарања и води записник о преговарању.

Такође, у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, наручилац је дужан да обезбеди да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене и да с дужном пажњом проверава квалитет предмета јавне набавке.

Што се тиче начина доказивања испуњености услова, и у овом поступку је предвиђено да наручилац може одредити у конкурсној документацији да се испуњеност свих или појединих услова, осим услова из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН (важећа дозвола надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, ако је таква дозвола предвиђена посебним прописом), доказује достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове. На тај начин се смањују трошкови за учеснике у поступку јавне набавке, а уједно се доприноси ефикасности поступка.

Такође, у овом поступку наручилац одређује начин доказивања испуњености услова из члана 75. став 1. ЗЈН, који мора бити примерен околностима конкретне набавке, осим услова

из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН (важећа дозвола надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, ако је таква дозвола предвиђена посебним прописом).

За преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда може се рећи да је у пуној мери постао транспарентан. У прилог овој тврдњи јесу и обавезе које наручилац има приликом спровођења ове врсте поступка:

- наручилац је дужан да захтева мишљење Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачке 2)–6) ЗЈН, које се објављује на Порталу јавних набавки;
- наручилац је дужан да, након доношења одлуке о покретању преговарачког поступка, истовремено са слањем позива за подношење понуда, објави обавештење о покретању поступка које садржи податке из Прилога 3Е и конкурсну документацију;
- наручилац објављује одлуку о додели уговора на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Уједно, у циљу боље контроле законитости поступака, ЗЈН предвиђа посебна правила у области заштите права која се односе на преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, а која се огледају у следећем:

- Републичка комисија, у случају подношења захтева за заштиту права, по службеној дужности испитује да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне набавке (члан 157. ЗЈН). Овим је предвиђен додатан вид контроле спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;
- подносилац захтева који је захтев за заштиту права поднео у случају спровођења преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН (тзв. хитне набавке), може да предложи Републичкој комисији да донесе решење којим се забрањује наручиоцу да закључи, односно изврши уговор о јавној набавци (члан 150. ЗЈН). Републичка комисија ће у року од пет дана решењем усвојити предлог подносиоца захтева, уколико утврди да би закључење, односно извршење уговора о јавној набавци без претходне провере правилности поступка могло да проузрокује знатну штету по јавна средства;
- Републичка комисија може сама или на захтев подносиоца захтева или заинтересованог лица, да поништи уговор о јавној набавци, ако утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци применом преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, а за примену тог поступка нису постојали услови предвиђени ЗЈН и није објавио обавештење о покретању поступка и одлуку о додели уговора (члан 163. ЗЈН). Захтев за поништење уговора се доставља уз захтев за заштиту права или у року од 30 дана од дана сазнања за разлог поништења, а најкасније у року од годину дана од закључења уговора.

Посебна правила предвиђена су и чланом 129. ЗЈН код јавних набавки у области одбране и безбедности. Ставом 3. тог члана предвиђено је да се преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 4) и 5) ЗЈН (додатне набавке добара, радова и услуга) може спроводити ако од

првобитно закљученог уговора није протекло више од три године, осим у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала. У случају спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда у области одбране и безбедности, наручилац не прибавља мишљење Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка.

(ђ) Конкурентни дијалог

Примена конкурентног дијалога као једне флексибилније процедуре предвиђена је за нарочито сложене уговоре. Први пут уведена је у законодавство Европске уније Директивом 2004/18/ЕС. Разлог томе је била потреба да се у случају постојања нарочито сложених набавки остави могућност наручиоцима да разговарају о свим аспектима уговора са сваким кандидатом, уз обавезу очувања конкуренције у поступку. То се није могло постићи применом до тада прописаних поступака набавки, те је требало увести нови флексибилнији поступак који би наручиоци могли да примењују када су заиста у питању нарочито сложене ситуације у којима из објективних разлога не може применити ниједан други поступак. Конкурентни дијалог се најчешће примењује у Француској и Великој Британији. Тако је нпр. у периоду од 2004-2010. године у Великој Британији било спроведено 400 ових поступака, док је у истом периоду у Данској спроведен 21 поступак, а у Немачкој само 17 поступака.

ЗЈН предвиђа могућност спровођења конкурентног дијалога у оним ситуацијама када је предмет јавне набавке нарочито сложен, те се уговор о јавној набавци не може закључити применом редовних поступака јавне набавке (отвореним или рестриктивним).

ЗЈН дефинише да се предмет јавне набавке може сматрати нарочито сложеним у случају када наручилац објективно не може да одреди техничке карактеристике предмета набавке или правну, односно економску структуру јавне набавке. Акцент је на објективној немогућности наручиоца да одреди техничке спецификације предмета или правну, односно економску структуру. Немогућност одређивања техничких карактеристика односи се на ситуације када наручилац не зна које решење би највише одговарало његовим потребама. Примера ради, наручилац жели да споји обале реке, али не зна да ли би било боље решење изградња моста или тунела. У конкретном случају, наручилац може да одреди техничке карактеристике моста или тунела, али не зна да ли је боље решење изградња моста или тунела, те би примена конкурентног дијалога у овом случају била оправдана. Такође, у случају набавке неког комплексног ИТ пројекта где постоји велики број техничких решења на тржишту, наручилац би могао да спроведе конкурентни дијалог како би кроз разговор с кандидатима дошао до онога што је њему потребно.

Немогућност одређивања правне или економске структуре најчешће постоји код јавно-приватних партнерстава, јер су у питању уговори који се закључују на дужи временски период, 20–30 година. Расподела ризика између јавног и приватног сектора и друга финансијска питања била би тема дијалога између јавног и приватног партнера. Како је као један од разлога покретања овог поступка немогућност да се одреди економска структура јавне набавке, у том случају се не примењују одредбе ЗЈН које се односе на процењену вредност. То значи да наручилац не мора да одреди процењену вредност у плану јавних набавки, одлуци о покретању поступка јавне набавке, али процењена вредност није од значаја ни за прихватљивост понуде. Непостојање процењене вредности ни у ком случају не ослобађа наручиоца обавезе да води рачуна о начелу економичности и да набавља добра, радове или услуге, одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке.

Наручилац најпре позива сва заинтересована лица да поднесу пријаве и признаје квалификацију подносиоцима пријава на основу претходно одређених услова. Наручилац објављује позив за подношење пријава на Порталу јавних набавки и својој интернет страници који садржи елементе прописане у Прилогу 3В Закона, али и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа уколико је реч о поступку јавне набавке чија је процењена вредност конкретне јавне набавке већа од 5.000.000 динара, а истовремено објављује и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и својој интернет страници. Рок за подношење пријава одређен је на исти начин као рок у отвореном, првој фази рестриктивног и квалификационог поступка (члан 95. ЗЈН).

Наручилац доноси образложену одлуку о признавању квалификације која садржи разлоге одбијања пријава и и исту објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Међутим, наручилац има могућност да, ради очувања конкуренције, чува као пословну тајну податке о кандидатима, те им у том случају може доставити појединачна обавештења.

Једна од кључних карактеристика овог поступка је дијалог који се води између наручиоца и кандидата, како би се пронашло решење које задовољава потребе наручиоца. Дијалог се води док се не препозна решење или решења која одговарају наручиоцу. Наручилац мора, нарочито у фази дијалога, да обезбеди једнак положај свих понуђача и не сме појединим понуђачима давати информације које би друге понуђаче могле довести у неравноправан положај. С тим у вези, дијалог се води с кандидатом само о решењу које тај кандидат понуди. Наручилац не може кандидатима откривати решења других кандидата или давати друге информације које су у вези с решењем неког кандидата.

Конкурентни дијалог се може спроводити у више фаза како би се смањио број решења о којима ће се водити дијалог. Број кандидата у фази дијалога не може бити мањи од три, осим ако се пријави мањи број заинтересованих лица. Сваком кандидату којег је искључио из фазе дијалога, наручилац доставља образложену одлуку о искључењу.

Када препозна решење или решења која могу задовољити потребе наручиоца, наручилац позива све кандидате које није искључио из фазе дијалога да доставе коначне понуде, на основу једног или више усвојених решења која су представљена током дијалога. Рок за достављање коначних понуда у конкурентном дијалогу не може бити краћи од 20 дана од дана слања писаног позива изабраним кандидатима.

Одлука о додели уговора доноси се на основу критеријума економски најповољнија понуда чији се елементи одређују у конкурсној документацији пре фазе дијалога.

(е) Конкурс за дизајн

Конкурс за дизајн је врста поступка јавне набавке који се спроводи у области урбанистичког планирања, архитектуре, грађевинарства, инжењерства и информатике.

Приликом спровођења конкурса за дизајн, примењују се правила предвиђена за примену отвореног и рестриктивног поступка уз одређене специфичности овог поступка. Једна од тих специфичности јесте објављивање позива за учешће на конкурс за дизајн (нема позива за подношење понуда или пријава) на начин предвиђен за објављивање огласа о јавној набавци. Садржина позива одређена је у Прилогу 3Д.

Право на учешће на конкурс за дизајн не може се ограничити на одређено географско подручје или део тог подручја. Такође, учешће се не може ограничити захтевом да учесници могу бити само правна, односно само физичка лица.

ЗЈН предвиђа да се конкурс за дизајн може организовати на два начина. Први начин предвиђа конкурс за дизајн као поступак који претходи додели уговора о јавним услугама. У наведеном случају, процењена вредност јавне набавке обухвата процењену вредност јавне набавке услуга укључујући и потенцијалне награде, односно накнаде учесницима. Други начин односи се на организовање конкурса за дизајн као поступка у којем се исплаћују награде учесницима конкурса. Процењена вредност тада се одређује на основу укупног износа награда, односно накнада учесницима, укључујући и процењену вредност уговора о јавној набавци који се може доделити применом преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 8) ЗЈН.

За конкурс за дизајн карактеристично је да га спроводи независни жири. Чланови жирија могу бити искључиво физичка лица и не смеју бити у сукобу интереса у смислу ЗЈН. Такође, прописано је да, ако се од учесника на конкурс захтевају одређене професионалне квалификације или искуство, најмање 1/3 чланова жирија мора имати најмање једнаке квалификације или искуство као учесници. Чланови жирија су самостални у одлучивању.

Дизајни, планови и пројекти су анонимни, а анонимност се мора чувати до доношења одлуке жирија, односно састављања извештаја о оцени истих. Наведени извештај потписују

сви чланови жирија. У извештај се уносе напомене и делови дизајна, плана или пројекта које треба појаснити. Жири може после састављања извештаја да позове учеснике да разјасне одређене делове дизајна, плана или пројекта и саставља се записник о разговорима чланова жирија и учесника.

Када заврши поступак, наручилац објављује обавештење о резултатима конкурса у складу с Прилогом 3Ј ЗЈН.

(ж) Поступак јавне набавке мале вредности

Јавна набавка мале вредности је набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 5.000.000 динара. Овде није само од значаја процењена вредност конкретне набавке, него је битно да укупна годишња планирана средства за набавку истоврсних добара, услуга и радова не прелазе 5.000.000 динара.

На набавке чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, наручиоци нису обавезни да примењују одредбе ЗЈН. Међутим, и у том случају су у обавези да воде рачуна о постојању сукоба интереса, да обезбеде конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене.

Сам поступак јавне набавке мале вредности регулисан је у потпуности ЗЈН.

Услови за покретање поступка јавне набавке мале вредности исти су као и код других поступака: набавка мора да буде предвиђена у годишњем плану јавних набавки.

Поступак јавне набавке мале вредности спроводи службеник за јавне набавке, односно лице запослено на пословима јавних набавки. Може се образовати и комисија која ће спровести поступак, нарочито ако је предмет сложен и захтева учешће и других стручних лица.

Једна од карактеристика поступка јавне набавке мале вредности огледа се у томе да наручилац може да позове најмање три лица, која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку, да поднесу понуде и истовремено објављује позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Наручилац, дакле, не може позив да пошаље било којем субјекту, него је дужан да позив пошаље оним понуђачима који реално могу да реализују предмет набавке. Рок за подношење понуда прописан је ЗЈН и не може бити краћи од осам дана од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

Обавезни елементи конкурсне документације за поступак јавне набавке мале вредности предвиђени су у Правилнику о конкурсној документацији. Постоји неколико

специфичности ове врсте поступка. Испуњеност услова за учешће понуђачи могу да доказују изјавом датом под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, изузев услова из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН (важећа дозвола надлежног органа за обављање одговарајуће делатности, која мора да се достави када је предвиђена посебним прописом), и наручилац нема обавезу да од изабраног понуђача, као и од осталих понуђача захтева достављање доказа о испуњености услова који су се доказивали изјавом. Када је у питању заштита права, захтев за заштиту права којим се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације сматраће се благовременим ако је примљен од стране наручиоца три дана пре истека рока за подношење понуда, без обзира на начин достављања и уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности у конкурсној документацији, а наручилац исте није отклонио. У случају оспоравања одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка, рок за подношење захтева у поступку јавне набавке мале вредности је пет дана од дана објављивања одлуке на Порталу јавних набавки.

Отварање понуда је јавно и у поступку јавне набавке мале вредности. Понуде се отварају одмах по истеку рока за подношење понуда, односно истог дана. О поступку отварања понуда води се записник, у складу с одредбама ЗЈН.

О стручној оцени понуда саставља се извештај, у складу с одредбама ЗЈН које регулишу садржину извештаја о стручној оцени понуда. Избор између понуда врши се на основу једног од два критеријума предвиђена ЗЈН: критеријума најниже понуђене цене или критеријума економски најповољније понуде.

На основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора у року који је навео у позиву за подношење понуда, а који не може бити дужи од десет дана од дана отварања понуда. Наручилац може да донесе одлуку, ако је прибавио најмање једну прихватљиву понуду. Одлуку о додели уговора, која садржи податке из извештаја о стручној оцени понуда, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења одлуке.

Наручилац је дужан да уговор о јавној набавци достави понуђачу којем је уговор додељен у року од осам дана од дана протеча рока за подношење захтева за заштиту права.

У случају да наручилац није прибавио барем једну прихватљиву понуду, он доноси одлуку о обустави поступка јавне набавке.

Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, односно обавештење о обустави поступка јавне набавке, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од пет дана од дана закључења уговора, односно од дана коначности одлуке о обустави поступка.

ЗЈН предвиђа да, у појединачном поступку јавне набавке мале вредности, која не прелази 500.000 динара, наручилац може уместо закључења уговора најповољнијем понуђачу издати наруџбеницу која садржи битне елементе уговора. У овом случају, наручилац не мора припремити конкурсну документацију.

Чланом 39а ЗЈН је прописано да се на набавку услуга из Прилога 2 (нпр. здравствене и социјалне услуге, правне услуге (осим набавки правних услуга из члана 7. ЗЈН), услуге хотела и ресторана, услуге образовања и професионалног оспособљавања и услуге у областима рекреације, културе и спорта), могу применити одредбе ЗЈН којима се уређују јавне набавке мале вредности, без обзира на процењену вредност јавне набавке.

9. Посебни облици поступака јавне набавке

Посебни облици поступка јавне набавке су оквирни споразум и систем динамичне набавке.

Оквирни споразум

Из досадашње, врло распрострањене праксе примене оквирних споразума у земљама ЕУ, може се рећи да њихова употреба представља значајан допринос развоју ефикасности и економичности поступака јавних набавки, с обзиром да се на основу једног поступка јавне набавке може закључити већи број уговора, и то од стране више наручилаца и са више понуђача. Дакле, применом ове технике, при закључењу појединачних уговора избегава се поновно спровођење дуготрајних и захтевних процедура, чији исход често може да буде неуспешан.

Иначе, употреба оквирних споразума има нарочито важну улогу у спровођењу централизованих јавних набавки. У том смислу, Управа за заједничке послове републичких органа, као тело за централизоване јавне набавке, значајно примењује овај механизам у пракси, тако што након спроведеног поступка јавне набавке закључује оквирне споразуме, на основу којих наручиоци који су корисници централизованих јавних набавки, закључују појединачне уговоре, кад им се појави потреба.

Међутим, оквирни споразум може имати велики значај и за појединачне наручиоце, с обзиром да знатно штеди време и друге неопходне ресурсе при спровођењу поступака јавних набавки који се очекивано понављају сваке године, а поготово код оних набавки код којих наручилац није у могућности да прецизно одреди количине и време настанка одређене потребе.

У пракси, оквирни споразум се примењује код учесталих, односно континуираних набавки добара, услуга и радова, односно у ситуацијама када наручилац у одређеном периоду има потребу за закључивањем већег броја уговора с истим предметом набавке. Тада наручилац може да спроведе један поступак јавне набавке, у којем ће изабрати једног или више понуђача с којима ће закључити оквирни споразум, а касније, у моменту када настане конкретна потреба за предметом набавке из оквирног споразума, наручилац ће закључити уговор о јавној набавци на начин предвиђен оквирним споразумом.

Овим путем повећава се ефикасност самог поступка јавне набавке, а што је најважније, наручиоци обезбеђују континуитет и сигурност свог пословања тиме што умањују ризик од неуспешног исхода процедура јавних набавки.

У пракси земаља ЕУ које увелико примењују овај облик поступка јавне набавке, оквирни споразуми највише се користе код следећих предмета набавки: храна, лекови, потрошни материјал, одећа и обућа, гориво, превоз, текуће одржавање опреме, возила и објеката, и сл.

Имајући у виду да оквирни споразум није подједнако погодан за све предмете набавки, важно је да наручиоци претходно изврше анализу оправданости примене оквирног споразума у сваком појединачном случају набавке, односно да процене целисходност његове примене (има ли одређених економских и других предности и којих).

Такође, као и код примене уобичајеног поступка јавне набавке, наручиоци су дужни да посебно обратe пажњу да закључењем оквирног споразума не наруше конкуренцију на тржишту, односно да не повреде било које друго начело јавних набавки.

Кључне карактеристике оквирних споразума су следеће:

- оквирни споразум подразумева споразум између једног или више наручиоца и једног или више понуђача, којим се утврђују услови уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и, где је то прикладно, на количине;
- оквирни споразум не представља нову, посебну врсту поступка јавне набавке, већ подразумева један флексибилан механизам, односно начин за закључење појединачних уговора о јавној набавци, који се може користити у оквиру било ког поступка јавне набавке;
- оквирни споразум не представља уговор на основу којег се реализује јавна набавка, већ се конкретни уговори о јавној набавци закључују у периоду важења истог и у складу с условима који су тим споразумом утврђени;
- оквирни споразум не представља типичан облигационо–правни уговор, с обзиром да на основу истог не постоји обавеза извршења јавне набавке, већ та обавеза настаје закључивањем појединачних уговора;
- наручиоци нису обавезни да на основу оквирног споразума закључе појединачне уговоре.

Дефиниција

Чланом 3. став 1. тачка 20) ЗЈН, прописано је да оквирни споразум представља споразум између једног или више наручилаца и једног или више добављача, чија је сврха утврђивање услова уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и, где је то прикладно, на количине. Његова сврха је одређивање битних услова уговора о јавној набавци, нарочито у погледу цене, количине, рокова и сл, као и услова и критеријума на основу којих ће се бирати најповољнија понуда, односно закључивати уговори о јавној набавци.

Дакле, оквирни споразум може да се закључи између:

- једног наручиоца и једног понуђача;
- једног наручиоца и више понуђача;
- више наручилаца и једног понуђача;
- више наручилаца и више понуђача;
- тела за централизоване јавне набавке и једног понуђача;
- тела за централизоване јавне набавке и више понуђача.

Врста поступка

Институт оквирног споразума обухваћен је чланом 40. ЗЈН, којим је најпре прописано да наручилац може да закључи оквирни споразум након спроведеног поступка јавне набавке из члана 31. ЗЈН.

Такође, ЗЈН прописује да се оквирни споразуми не могу користити на начин који спречава, ограничава или нарушава конкуренцију и једнакост понуђача.

Број понуђача

Не постоје ограничења ни по питању броја понуђача с којима може бити закључен оквирни споразум. Конкретно, у члану 40. став 2. ЗЈН, дефинисано је да се оквирни споразум закључује с једним или више понуђача, а наручилац је дужан да у позиву за подношење понуда, односно пријава наведе са колико понуђача закључује оквирни споразум.

Иначе, број уговора о јавној набавци које наручилац може закључити на основу оквирног споразума није лимитиран самим ЗЈН, али је ограничен период важења оквирног споразума у оквиру којег ти уговори могу бити закључени. Конкретно, у члану 40. став 4. ЗЈН, дефинисано је да оквирни споразум не може трајати дуже од три године, а ако је закључен с једним понуђачем, не може трајати дуже од две године.

Дакле, изабрани број понуђача с којим ће наручилац закључити оквирни споразум, опредељује максималну дужину трајања оквирног споразума.

Међутим, постоји одређени изузетак када је реч о јавним набавкама у области одбране и безбедности. Наиме, у члану 129. став 4. ЗЈН дефинисано је да оквирни споразум чији је предмет јавна набавка у области одбране и безбедности, не може трајати дуже од пет година, осим у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала.

У позиву за подношење понуда, наручилац мора да наведе време трајања оквирног споразума, што је и дефинисано у Прилогу ЗБ, тачка 9. ЗЈН (садржина огласа о јавној набавци). Такође, наручилац је дужан и да, у позиву за подношење понуда, односно пријава, наведе с колико понуђача закључује оквирни споразум. Све ове податке наручилац обавезно наводи и у конкурсној документацији.

При томе, да би исправно одредио период трајања оквирног споразума и број понуђача, наручилац претходно мора да спроведе испитивање тржишта одређеног предмета набавке, како не би дошао у ситуацију да наруши конкуренцију или да обустави поступак због одређених ограничења које је сам поставио.

Два начина закључивања оквирног споразума

ЗЈН предвиђа две различите врсте оквирних споразума, и то: оквирне споразуме који дефинишу све услове за закључивање појединачних уговора о јавној набавци, и оквирне споразуме који не дефинишу све услове. Први се могу назвати оквирним уговорима, што је заправо термин који се користи у пракси већине земаља ЕУ, а други оквирним споразумима у ужем смислу. Исто тако, у складу с чланом 40. став 9. ЗЈН, на основу оквирног споразума, наручилац може уместо уговора о јавној набавци издати наруџбеницу, ако садржи битне елементе уговора.

Чланом 40а. ЗЈН је прописано да се, ако је оквирни споразум закључен са једним добављачем, уговор закључује на основу услова предвиђених оквирним споразумом и понуде достављене у поступку јавне набавке за закључење оквирног споразума. Код оквирног споразума са једним добављачем (тзв. „оквирни уговор“), уговори се додељују на основу услова дефинисаних у самом оквирном споразуму.

Ако је оквирни споразум закључен са више добављача, уговор о јавној набавци на основу оквирног споразума може се закључити на један од следећих начина:

1) према условима за доделу уговора утврђеним у оквирном споразуму, на основу већ достављених понуда добављача, без поновног отварања конкуренције међу добављачима. Дакле, у наведеном случају нема поновног отварања конкуренције међу добављачима, а карактеристично је то да су сви услови за закључивање уговора, унапред дефинисани у оквирном споразуму. Примера ради, наручилац ће уговор доделити добављачу који је поднео најповољнију понуду у поступку закључења оквирног споразума, а осталим добављачима се уговор може доделити само уколико најповољнији добављач одбије закључење уговора.

2) поновним отварањем конкуренције међу добављачима, ако оквирним споразумом нису утврђени сви услови за доделу уговора. Тада наручилац мора да упути позив свим добављачима са којима је закључио оквирни споразум да поднесу понуду. Даље, наручилац је обавезан да предвиди рок за подношење понуда који мора бити примерен времену потребном за припрему понуда. Дакле, не постоји неки минимални законски рок за достављање понуда, већ наручилац у сваком конкретном случају одређује колики је то примерен рок за достављање прихватљивих понуда. Такође, наручилац је обавезан да обезбеди да се сачува тајност понуда до истека рока за подношење понуда, односно понуде не смеју бити отворене пре истека тог рока. На крају, наручилац доноси одлуку о додели уговора на основу критеријума који су унапред били одређени у конкурсној документацији приликом закључења оквирног споразума и исту објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

Дакле, наручилац у конкурсној документацији за закључење оквирног споразума има обавезу да наведе да ће уговоре о јавној набавци на основу тог оквирног споразума додељивати поновним отварањем конкуренције међу добављачима.

Процењена вредност оквирног споразума

У складу с чланом 69. ЗЈН, процењена вредност јавне набавке у случају примене оквирног споразума, одређује се као вредност свих уговора предвиђених за време читавог периода трајања оквирног споразума. Међутим, овде наручиоци најпре морају имати у виду општа правила за одређивање процењене вредности јавне набавке, која су дефинисана чланом 64. ЗЈН, а којима је предвиђено:

- да се процењена вредност исказује у динарима, без ПДВ-а;
- да процењена вредност обухвата укупан плативи износ понуђачу;
- да процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на истраживању тржишта предмета јавне набавке (провера цене, квалитета, одржавања, гарантног периода и сл.);
- да процењена вредност мора бити валидна у време покретања поступка и др.

Такође, приликом одређивања процењене вредности оквирног споразума, треба имати у виду све одредбе чл. 65–68. ЗЈН, који дефинишу начин процене вредности који се примењује у случају набавке добара, услуга и радова.

У складу с чланом 40. став 10. ЗЈН, а имајући у виду решења у земљама ЕУ, Управа сачињава Моделе и упутство о начину закључивања оквирних споразума.

Систем динамичне набавке

Чланом 3. став 1. тачка 21) ЗЈН, систем динамичне набавке дефинисан је као поступак електронске набавке стандардних добара и услуга који су опште доступни на тржишту и задовољавају потребе наручиоца, који је отворен за сва заинтересована лица која поднесу почетну понуду која задовољава техничке спецификације, и који је ограничен на одређени временски период. Међутим, иако је овај систем одређен као поступак електронске набавке, у члану 31. ЗЈН (врсте поступака) није наведен као такав.

Чланом 41. ЗЈН предвиђено је да наручилац образује систем динамичне набавке користећи искључиво електронска средства и примењујући правила отвореног поступка. Дакле, овде је реч о поступку који се у целости спроводи електронским путем, од подношења понуда, преко оцењивања и рангирања понуда, до закључења уговора (уговор у електронском облику).

Систем динамичне набавке образује се тако што наручилац најпре објављује позив за подношење понуда којим позива сва заинтересована лица, односно понуђаче, да поднесу почетне понуде. Овај позив отворен је током читавог периода трајања система динамичне набавке, односно најдуже четири године. Имајући у виду Прилог 3 ЗЈН, односно прописану садржину огласа о јавној набавци, наручилац мора у позиву за подношење понуда назначити рок трајања система динамичне набавке.

Иначе, истовремено с позивом за подношење понуда, наручилац објављује и конкурсну документацију. При томе, техничке спецификације предмета набавке морају бити јасно и прецизно одређене, како би понуђачи могли да поднесу одговарајуће понуде.

С обзиром да позив за подношење почетних понуда важи све време док траје систем динамичне набавке, заинтересовано лице може у сваком тренутку да поднесе почетну понуду којом захтева од наручиоца да га прихвати у систему. Дакле, суштина овог електронског поступка јесте у сталној динамици и отворености, где се у сваком моменту трајања система могу укључити нови понуђачи и тиме освежити конкуренција.

Наручилац је дужан да у року од 15 дана од дана пријема почетне понуде понуђача изврши њену оцену и одлучи о његовом пријему у систем динамичне набавке. Ако понуда понуђача буде оцењена као прихватљива, понуђач ће бити примљен у систем динамичне набавке.

При томе, у току трајања система динамичне набавке, понуђачи који су већ укључени у систем могу побољшати или променити своју почетну понуду, под условом да поштују предвиђене техничке спецификације наручиоца.

Такође, пре закључења сваког појединачног уговора о јавној набавци, наручилац је у обавези да на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници објави обавештење о постојању система динамичне набавке. На овај начин, наручилац истовремено позива сва заинтересована лица, односно понуђаче који нису у систему, да поднесу почетну понуду и укључе се у систем. Уколико након објављивања овог обавештења наручилац прими почетну понуду, дужан је да изврши њену оцену пре него што позове чланове система динамичне набавке да поднесу коначне понуде за одређени уговор.

Избор најповољније понуде врши се применом критеријума које је наручилац одредио у позиву за подношење почетних понуда. При томе, критеријуми морају бити одређени на начин који омогућава аутоматско оцењивање понуда и њихово рангирање електронским путем. Дакле, овде је људски фактор потпуно искључен из процеса оцене и избора понуђача.

Током трајања система динамичне набавке, наручилац не може мењати услове за пријем у систем, при чему се мисли како на услове за оцену понуђача, тако и на услове на основу којих се одређена почетна понуда оцењује као прихватљива.

Наручиоци који примењују систем динамичне набавке морају нарочито да воде рачуна о томе да електронска средства и информациони системи, односно технологије које користе при успостављању и вођењу система, морају бити широко доступне заинтересованим лицима и да не смеју утицати на ограничење конкуренције. Такође, ЗЈН је прописао да наручилац не може условити подношење почетних понуда или пријем у систем динамичне набавке, плаћањем накнаде, депозита и сл.

10. Електронска лицитација

Члановима 42–46. ЗЈН, обухваћена је област електронске лицитације, и то: услови и начин њене примене, садржина конкурсне документације, њена примена у случају подношења електронске понуде, транспарентност и начин завршетка електронске лицитације.

Најпре, чланом 3. став 1. тачка 37) ЗЈН, електронска лицитација дефинисана је као надметање међу понуђачима у поступку јавне набавке кроз давање нових, повољнијих понуда електронским путем, које наручилац рангира помоћу метода за аутоматско оцењивање. Дакле, електронска лицитација не представља посебну врсту поступка јавне набавке, већ одређени начин, односно електронско средство помоћу којег се врши оцена понуда.

Међутим, електронска лицитација се не може увек применити, већ само уколико су **испуњени одређени услови** дефинисани чланом 42. ЗЈН, и то:

1) предмет јавне набавке мора да буде такав, да се може на јасан и објективан начин описати, што говори да је овде реч најчешће о високостандардизованим предметима набавке;

2) електронска средства и информациони систем, односно технологија помоћу које се примењује електронска лицитација, морају бити широко доступни заинтересованим лицима. Такође, употреба таквих технологија не сме утицати на ограничавање конкуренције, о чему наручилац мора да води нарочито рачуна;

3) електронска лицитација може се спровести само у отвореном, рестриктивном, или преговарачком поступку из члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, односно у случају када наручилац у отвореном, рестриктивном, или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу добије све неприхватљиве понуде, под условом да се првобитно одређени услови за учешће у поступку, техничке спецификације и критеријуми за доделу уговора не мењају. Такође, предвиђено је да наручилац може спровести електронску лицитацију и приликом подношења понуда за уговор о јавној набавци на основу претходно закљученог оквирног споразума;

4) критеријуми, односно елементи критеријума, морају бити такви да их наручилац може на јасан и разумљив начин квантификовати, што би значило да се могу представити нумерички или процентуално, односно да су погодни за аутоматско оцењивање помоћу електронских средстава, без било какве интервенције наручиоца.

Такође, ЗЈН прописује и сам ток, односно **начин примене електронске лицитације**, који је дефинисан чланом 43. ЗЈН.

Најпре, у позиву за подношење понуда, наручилац је у обавези да посебно наведе да ће бити спроведена електронска лицитација у конкретном поступку јавне набавке, што је и предвиђено у Прилогу 3 ЗЈН, односно у садржини позива за подношење понуда (у случају подношења електронске понуде, примене електронске лицитације или система динамичне набавке, наводе се основни подаци о информационом систему наручиоца и неопходним техничким условима за учешће).

Поред уобичајене садржине конкурсне документације која се одређује сходно врсти поступка и природи предмета јавне набавке, наручилац је дужан да у случају примене електронске лицитације, у конкурсној документацији посебно одреди:

- 1) критеријум, односно елементе критеријума, који су предмет електронске лицитације;
- 2) границе, односно оквире у којима се могу или морају мењати вредности понуда у погледу критеријума, односно елемената критеријума;
- 3) услове под којима понуђачи могу мењати понуде;
- 4) податке који су доступни понуђачима током електронске лицитације, односно када ће бити доступни;
- 5) начин спровођења електронске лицитације;
- 6) опрему којом се спроводи електронска лицитација и техничке спецификације потребне за везу с информационом системом наручиоца.

Дакле, у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији, наручилац мора да наведе све информације које су неопходне потенцијалним понуђачима за учешће у поступку електронске лицитације, односно за надметање кроз давање понуда електронским путем.

Међутим, пре почетка електронске лицитације, односно пре примене електронског система за рангирање понуда, наручилац мора да спроведе уобичајену стручну оцену понуда. Том приликом, он примењује критеријум и све елементе критеријума који су одређени у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији, како би утврдио да ли су понуде прихватљиве.

У ситуацији кад постоје одређени докази о испуњености услова за учешће у поступку, који се не могу доставити електронским путем, понуђач их мора доставити у писаном облику, пре истека рока за подношење понуда.

Након извршене стручне оцене понуда, наручилац доставља електронским путем позив за подношење понуда истовремено свим понуђачима за које је утврдио да су поднели прихватљиве понуде.

Дакле, имајући у виду идентичан назив, овде је потребно направити јасну разлику између два позива за подношење понуда. Најпре се објављује уобичајени позив за подношење понуда на почетку поступка јавне набавке, а потом се понуђачима чије су понуде оцењене

као прихватљиве, електронским путем упућује позив да учествују у електронској лицитацији, односно у надметању.

Позив за подношење понуда, који заправо представља позив понуђачима за учешће у електронској лицитацији, садржи:

- 1) податке који су од значаја за коришћење информационог система наручиоца;
- 2) датум и сат почетка електронске лицитације;
- 3) резултат претходне стручне оцене понуда;
- 4) математичку формулу која ће се примењивати у електронској лицитацији, а која омогућава да се аутоматски одреде промене у рангирању понуда на основу понуђених нових цена, односно осталих елемената критеријума за доделу уговора.

Срж електронске лицитације јесте управо у математичкој формули која мора да буде свеобухватна, односно мора да садржи све елементе критеријума које је наручилац одредио у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији, како би у коначно оцењену понуду били укључени сви пондери (пондери додељени током стручне оцене понуда и пондери додељени током електронске лицитације).

При томе, у случају када су дозвољене понуде с варијантама, наручилац је дужан да за сваку од варијанти састави различиту математичку формулу, тако да ће за сваку од понуђених варијанти постојати и посебно исказан, независан резултат.

Електронска лицитација може почети најраније два дана од дана достављања позива понуђачима чија је понуда оцењена као прихватљива за учешће у електронској лицитацији, а наручилац је може спроводити у више узастопних фаза.

У случају када се подносе **понуде електронским путем**, чланом 44. ЗЈН прописан је посебан начин спровођења електронске лицитације. Међутим, најпре је потребно имати у виду да је чланом 3. став 1. тачка 36) ЗЈН дефинисано да електронска понуда представља понуду или део понуде коју понуђач доставља наручиоцу у електронском облику и да као таква мора да буде предвиђена конкурсном документацијом, да испуњава правила електронског пословања према посебним прописима и да са осталим деловима понуде истог понуђача чини недвосмислену целину. Дакле, уколико су у поступку јавне набавке понуде достављене у електронском облику, наручилац може електронску лицитацију да спроводи без посебног позивања понуђача, одмах после отварања понуда и њиховог аутоматског рангирања, али под условом да се сваком од понуђача омогући приступ подацима о тренутном рангирању и о понуђеним вредностима понуда других понуђача. При томе, у иницијалном позиву за подношење понуда, наручилац мора да објави намеру о томе да електронску лицитацију спроводи на наведени начин.

Приликом електронске лицитације, наручилац посебно мора да води рачуна о поштовању начела **транспарентности**, односно равноправној доступности свих релевантних података понуђачима. Дакле, током читавог спровођења електронске лицитације, у складу с чланом

45. ЗЈН, наручилац је дужан да сваком понуђачу који учествује у поступку, омогући увид у податке на основу којих се може, у сваком тренутку, одредити редослед понуда и број понуђача. При томе, наручилац мора строго да води рачуна о томе да идентитет понуђача остане анониман.

Чланом 46. ЗЈН предвиђена су три могућа начина на која наручилац може да заврши електронску лицитацију:

- 1) одређивањем тачног датума и сата престанка електронске лицитације;
- 2) престанком пријема нове цене или елемената критеријума, који задовољавају захтеве у погледу минималних разлика. Време које је дозвољено да протекне после пријема последње промене понуде, а пре завршетка лицитације, наручилац наводи у позиву за подношење понуда;
- 3) завршетком броја фаза електронске лицитације одређених у позиву за подношење понуда.

На наручиоцу је да се одлучи за најприкладнији модел окончања електронске лицитације, имајући у виду конкретан предмет набавке, односно све предности и мане сваког од предвиђених начина.

Након завршетка електронске лицитације, наручилац доноси одлуку о додели уговора и то на основу резултата аутоматског рангирања понуда. Дакле, крајњи циљ електронске лицитације јесте да се електронским путем, применом математичке формуле за рангирање понуда, без утицаја наручиоца, изабере најповољнија понуда.

Имајући у виду да се приликом евалуације и рангирања понуда потпуно искључује људски фактор, јасно је зашто се примена електронске лицитације сматра значајним средством за сузбијање корупције и нерегуларности у јавним набавкама.

11. Централизоване јавне набавке

Ова област обухваћена је члановима 48–50. ЗЈН, при чему је посебно регулисано следеће:

- централизоване јавне набавке које се спроводе преко тела за централизоване јавне набавке;
- централизоване јавне набавке које спроводи Управа за заједничке послове републичких органа (Управа за заједничке послове), као тело за централизоване јавне набавке;
- спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца.

Тело за централизоване јавне набавке

Према ЗЈН, тело за централизоване јавне набавке јесте наручилац који закључује оквирне споразуме или додељује уговоре за добра, услуге или радове намењене наручиоцима или директно прибавља добра, односно услуге за потребе наручилаца. При томе, тело за централизоване јавне набавке може да се образује на више нивоа, и то:

- на републичком нивоу;
- на покрајинском нивоу;
- на нивоу локалне самоуправе;
- од стране више наручилаца.

Такође, предвиђено је и могућност да више локалних самоуправа оснује заједничко тело за централизоване јавне набавке.

Оснивање и начин рада тела за централизоване јавне набавке уређује се законом, прописом Владе, одлуком наручиоца или споразумом између наручилаца.

Имајући у виду да централизација са собом зна да носи и одређене негативне последице, које се углавном огледају у немогућности „малих“ понуђача да учествују у великим, централизованим поступцима, ЗЈН прописује да је тело за централизоване јавне набавке дужно да поступак јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, на начин који омогућава учешће малих и средњих предузећа, јер ће тако и они понуђачи са слабијим капацитетима добити шансу да поднесу понуду барем за неку од предвиђених партија.

Управа за заједничке послове

Члан 49. ЗЈН уређује централизоване јавне набавке које спроводи Управа за заједничке послове, као тело за централизоване јавне набавке.

Управа за заједничке послове је тело за централизоване јавне набавке на републичком нивоу, и то за потребе државних органа и организација, укључујући и правосудне органе. Може се рећи да је ово решење оправдано, имајући у виду да је Управа за заједничке

послове у пракси и раније спроводила један део набавки за потребе републичких органа, тако да располаже одређеним кадровима, знањем и искуством у том погледу.

Када је реч о предмету јавне набавке за које Управа за заједничке послове може спровести централизован поступак, постављена су одређена ограничења, имајући у виду циљеве централизације, као што су: стандардизација, економија обима, финансијске уштеде, рационализација употребе ресурса итд. Дакле, предмет јавне набавке, услове, начин планирања централизованих јавних набавки и спровођење поступка ближе уређује Влада.

Као што је предвиђено и у случају других тела за централизоване јавне набавке, Управа за заједничке послове дужна је да јавне набавке обликује по партијама, увек када је то могуће, како би се омогућило учешће малим и средњим предузећима.

Управа за заједничке послове прати извршење уговора и оквирних споразума и води јединствену електронску евиденцију добављача. Такође, може предложити и мере за побољшање система јавних набавки. Треба напоменути да је предвиђена обавеза и за наручиоца, за кога Управа за заједничке послове набавља, да обавести Државну ревизорску институцију уколико има примедбе на закључени уговор односно оквирни споразум.

Прецизнији списак наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове спроводи централизоване јавне набавке утврђује Влада на основу предлога министарства надлежног за послове финансија и Управе за јавне набавке, и он се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки.

Чланом 4. Уредбе о предмету, условима, начину планирања централизованих јавних набавки и спровођењу поступка јавне набавке од стране Управе за заједничке послове републичких органа као тела за централизоване јавне набавке („Службени гласник РС“, бр. 93/15), прописано је да Управа за заједничке послове може да покрене поступак централизоване јавне набавке уколико су испуњена следећа два услова:

- 1) да је набавка предвиђена у годишњем плану централизованих јавних набавки за текућу годину;
- 2) да су наручиоци, за чије потребе Управа за заједничке послове спроводи поступак јавне набавке, државни органи и организације, укључујући и правосудне органе, који су одређени у Списку наручилаца, који доноси Влада.

Дакле, услови за покретање поступка централизоване јавне набавке од стране Управе за заједничке послове одговарају условима предвиђеним за покретање уобичајеног поступка јавне набавке од стране наручиоца у складу с чланом 52. ЗЈН, с тим што мора истовремено бити испуњено и то да наручиоци морају бити одређени у списку наручилаца који утврђује Влада.

Што се тиче плана централизованих јавних набавки, њега мора да припреми Управа за заједничке послове, и то на основу појединачних планова набавки свих наручилаца који су у систему централизације. План централизованих јавних набавки треба да садржи све набавке за које је у плановима наручилаца наведено да се спроводе преко тела за централизоване набавке, односно преко Управе за заједничке послове као тела за централизоване јавне набавке. У вези с тим, чланом 51. став 2. ЗЈН предвиђено је да наручилац посебно, уз образложење, наводи у плану уколико одређену набавку спроводи преко тела за централизоване набавке. Дакле, приликом сачињавања свог плана набавки, наручилац је у обавези да планира и назначи централизовано спровођење одређене набавке, како би потом та набавка била обухваћена и планом централизованих јавних набавки Управе за заједничке послове. Управа за заједничке послове доставља Влади на сагласност Предлог годишњег плана централизованих јавних набавки, најкасније до 1. октобра текуће године за наредну годину. У року од десет дана од дана добијања сагласности Владе, Управа за заједничке послове објављује Годишњи план централизованих јавних набавки на Порталу јавних набавки.

При томе, Управа за заједничке послове објављује на својој интернет страници извод из Плана централизованих јавних набавки, који обухвата кључне податке, као што су предмет јавне набавке и оквирни датум покретања поступка.

Начин спровођења поступка

Што се тиче самог начина спровођења централизованог поступка јавне набавке, чланом 8. Уредбе о централизованим набавкама предвиђено је да Управа за заједничке послове спроводи све врсте поступака у складу са ЗЈН и дужна је да предмет јавне набавке обликује по партијама увек када је то могуће. Након окончаног поступка јавне набавке Управа за заједничке послове закључује оквирни споразум или додељује уговор за добра и услуге.

Уколико је Управа за заједничке послове закључила оквирни споразум, на основу њега се уговор о јавној набавци може закључити на један од следећа два начина:

- 1) Управа за заједничке послове закључује уговор са најповољнијим добављачем и прати његово извршење;
- 2) наручиоци могу, под условима и у границама прописаним оквирним споразумом, закључити уговоре са најповољнијим добављачем. Оквирни споразум могу користити само наручиоци који су прецизно наведени у оквирном споразуму или се на основу оквирног споразума јасно може утврдити којим наручиоцима је намењен.

Списак предмета јавне набавке које спроводи Управа за заједничке послове

У складу с чланом 2. Уредбе о централизованим набавкама, предмет јавних набавки које спроводи Управа за заједничке послове, су следећа добра и услуге:

1) добра:

- (1) канцеларијски материјал,
- (2) рачунарски материјал - тонери,
- (3) папирна конфекција,
- (4) горива и мазива,
- (5) електрична енергија,
- (6) рачунарска опрема - хардвер,
- (7) канцеларијски намештај,
- (8) превозна средства;

2) услуге:

- (1) електронске комуникационе услуге - мобилна телефонија,
- (2) електронске комуникационе услуге - интернет,
- (3) електронске комуникационе услуге - услуга преноса путем оптичких влакана,
- (4) санитарне услуге и друге сродне услуге (дезинфекција, дезинсекција и дератизација),
- (5) услуге одржавања и поправке (одржавање рачунарске опреме - рачунара, штампача и комуникационе опреме),
- (6) услуге обезбеђења (физичко-техничко и противпожарно обезбеђење објеката),
- (7) услуге чишћења зграда,
- (8) осигурање имовине,
- (9) осигурање запослених,
- (10) осигурање возила.

Спровођење поступка јавне набавке од стране више наручилаца

Поред спровођења јавне набавке преко тела за централизоване јавне набавке, чланом 50. ЗЈН предвиђен је још један облик централизације јавних набавки, којим је наручиоцима дата могућност да се удруже и заједнички спроведу одређени поступак јавне набавке или један наручилац може овластити другог наручиоца да у његово име и за његов рачун спроведе поступак јавне набавке или предузме одређене радње у том поступку.

У том случају, наручиоци морају донети посебну Одлуку чију садржину утврђује Управа за јавне набавке.

За законитост и правилност поступка јавне набавке спроведеног од стране више наручилаца, солидарно су одговорни сви наручиоци који спроводе ту јавну набавку.

На основу члана 50. став 3. ЗЈН, Управа за јавне набавке донела је Правилник о садржини одлуке о спровођењу поступка јавне набавке од стране више наручилаца („Службени гласник РС“, бр. 83/15).

12. План набавки

У периоду пре ступања на снагу важећег ЗЈН, једну од кључних слабости система јавних набавки представљала је област планирања набавки, која је била недовољно уређена, што је довело до ситуације да се фаза планирања сматра чак и једним од водећих извора нерегуларности и корупције у области јавних набавки. За овакво стање у пракси, може се рећи да постоје два кључна разлога.

Пре свега, пређашњом регулативом у области јавних набавки није било посвећено довољно пажње овом питању. План набавки се једино спомињао у контексту услова за покретање поступка, при чему о његовој форми и садржини није било речи. Деценијска пракса показала је да се наручиоци углавном нису бавили суштином планирања набавки, што је довело до велике необјективности када је реч о процени потреба за одређеним предметима добара, услуга и радова (количина, квалитет, вредност, динамика итд.).

С обзиром да планирање генерално представља једну од најзахтевнијих пословних активности, не чуди што се испоставило да велики број наручилаца не располаже стручно оспособљеним кадровима који би се на адекватан начин бавили овим послом.

Ступањем на снагу важећег ЗЈН, област планирања набавки уређена је на прилично детаљан и систематичан начин, с крајњим циљем да се појача одговорност и дисциплина наручилаца у планирању и трошењу јавних средстава.

Конкретно, чланом 51. ЗЈН предвиђено је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки. Овим је врло јасно наглашено да наручилац мора да испланира све јавне набавке у одређеној години.

ЗЈН прописује обавезне елементе које план набавки треба да садржи, и то:

- 1) редни број јавне набавке;
- 2) предмет јавне набавке;
- 3) процењену вредност јавне набавке;
- 4) врсту поступка јавне набавке;
- 5) оквирни датум покретања поступка;
- 6) оквирни датум закључења уговора;
- 7) оквирни рок трајања уговора.

Наручиоцу се намеће обавеза да у свом плану јавних набавки наведе уколико одређену набавку планира да спроведе преко тела за централизоване набавке. Међутим, имајући у виду одредбе ЗЈН које уређују област централизованих јавних набавки, затим правилник који се бави заједничким спровођењем поступка јавне набавке, као и правилник којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца¹⁴⁵, логично је да би у образложењу наручилац могао да се позове на основ за примену централизације, односно на списак наручилаца уколико је нпр. реч о наручиоцу за чије потребе Управа за заједничке послове спроводи поступак централизоване јавне набавке.

Наручиоци су обавезни да план јавних набавки објаве на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана доношења, на који начин се додатно обезбеђује транспарентност. Исто важи и за измене и допуне плана јавних набавки. Под изменом и допуном плана јавних набавки, сходно члану 51. став 4. ЗЈН, сматра се измена у погледу повећања процењене вредности јавне набавке за више од 10%, измена предмета јавне набавке, односно планирање нове јавне набавке. Дакле, измена врсте поступка, оквирни датуми покретања поступка, закључења уговора, рока трајања уговора, али и смањење процењене вредности или одустајање од одређене набавке, неће се сматрати изменом плана јавних набавки. Могућност повећања процењене вредности одређене јавне набавке до 10% без измене плана јавних набавки од значаја је имајући у виду да је чланом 64. ЗЈН предвиђено да процењена вредност јавне набавке мора бити валидна у време покретања поступка (процењену вредност јавне набавке наручилац приказује у плану јавних набавки, као и у одлуци о покретању поступка јавне набавке), те је на наручиоцу да пре покретања поступка конкретне јавне набавке провери да ли је процењена вредност јавне набавке из плана јавних набавки валидна и у том тренутку, па је тада у могућности да измени процењену вредност јавне набавке сходно прописаном ограничењу, а без измене плана јавних набавки. Ако поједини подаци из плана јавних набавки представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из плана се неће објавити. На овај начин оставља се наручиоцима могућност да тајне податке не објављују у складу са поменути прописима, што се може односити нпр. на процењену вредност у смислу члана 4. став 1. Закона о заштити пословне тајне. У том случају наручиоци ће бити обавезни да план јавних набавки у изворном облику доставе Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији. Форму плана јавних набавки као и начин објављивања на Порталу јавних набавки, ближе уређује Управа за јавне набавке.

На основу члана 51. став 7. ЗЈН, Управа за јавне набавке донела је Правилник о форми плана јавних набавки и начину објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 83/15; у даљем тексту: Правилник о планирању).

¹⁴⁵ Интерни акт.

Правилником о планирању ближе је уређена форма и начин објављивања плана јавних набавки на Порталу јавних набавки.

Правилником о планирању су још детаљније појашњени сви подаци које треба да садржи годишњи план јавних набавки једног наручиоца, и то:

- 1) *редни број јавне набавке* – свака јавна набавка евидентира се под посебном позицијом у плану јавних набавки, што практично значи да план набавки представља списак поступака набавки које наручилац планира да покрене током планске/буџетске године;
- 2) *предмет јавне набавке* – наручилац треба да наведе јасан опис предмета јавне набавке за коју се спроводи поступак, а може се унети и ознака из општег речника набавки који треба да одговара опису предмета набавке који ће се наћи у одлуци о покретању поступка, односно у огласима о јавној набавци које ће наручилац објавити на Порталу и својој интернет страници; при чему је то и технички омогућено у софтверским апликацијама за планирање и квартално извештавање;
- 3) *процењена вредност јавне набавке*, – укупна процењена вредност набавке без ПДВ-а, а може се навести и процењена вредност по партијама и годинама за набавку која се спроводи у одређеном поступку, наручилац уноси укупну процењену вредност без ПДВ-а за читав период трајања уговора; у случају вишегодишњег уговора, мора се проценити вредност за сваку планску годину, без ПДВ-а;
- 4) *врста поступка јавне набавке* – наручилац треба да унесе врсту поступка из члана 31. ЗЈН;
- 5) *оквирни датум покретања поступка* – месец или прецизнији временски период у коме се планира покретање поступка јавне набавке;
- 6) *оквирни датум закључења уговора* – месец или прецизнији временски период у коме се планира закључење уговора о јавној набавци;
- 7) *оквирни рок трајања уговора* – месец или прецизнији временски период у коме се очекује извршење уговора о јавној набавци.

Уносом обавезних података о оквирним датумима покретања поступка, закључења уговора и трајању уговора, планирању набавки се даје још једна значајна димензија. Наручиоцима се намеће обавеза да поред прецизирања предмета набавке, размишљају и о динамици јавне набавке, односно да воде рачуна о томе да одређена набавка мора на време да се покрене како би потреба била благовремено задовољена. Пракса је показала да су наручиоци неретко остајали без основних средстава за рад, управо из разлога кашњења с процедуром набавке и лоше интерне организације. Поред уобичајених фактора које наручилац мора да има у виду приликом планирања динамике спровођења одређених поступака (важење претходног уговора, рокови у поступку, стање на залихама итд.), наручилац треба да има у виду и уобичајене рокове у случају подношења захтева за заштиту права који се, сам по себи, не сматра ванредном околношћу за оправдање примене преговарачког поступка.

Такође, у план набавки се уносе и следећи подаци:

- 1) податак о централизованој јавној набавци – наводи се уколико се набавка спроводи преко тела за централизоване јавне набавке;
- 2) други подаци и напомене – наручилац може да наведе уколико су од значаја за процес планирања јавних набавки.

Правилником о планирању дефинисано је да План јавних набавки и измене и допуне плана јавних набавки, наручилац објављује електронским путем, на Порталу јавних набавки, у року од десет дана од дана доношења. Електронски формат за објављивање плана јавних набавки и измена и допуна плана јавних набавки саставни је део Портала јавних набавки. Управа за јавне набавке на својој интернет страници објављује инструкције у вези са начином објављивања плана јавних набавки и измена и допуна плана јавних набавки.

Чињеница да је Правилником о планирању истакнуто да план набавки и измене и допуне плана набавки у папирном облику потписује овлашћено лице наручиоца, говори о значају плана набавки.

13. Процењена вредност, покретање и избор поступка јавне набавке

Покретање поступка

Услови за покретање поступка

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

У изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке чак иако набавка није предвиђена у плану јавних набавки. Ово су ситуације ванредних и непредвидљивих околности које захтевају набавку која не трпи одлагање. Међутим, свакако треба имати у виду одредбу члана 52. став 3. ЗЈН који прописује да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају бити уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима, што се односи како на планиране поступке јавних набавки, затим накнадно покренуте иако нису предвиђене планом јавних набавки, тако и на вишегодишње уговоре.

У вези с овом одредбом, треба имати у виду члан 54. Закона о буџетском систему, који дефинише одговорност за преузете обавезе, као и Уредбу о критеријумима за утврђивање природе расхода и условима и начину прибављања сагласности за закључивање одређених уговора који, због природе расхода, захтевају плаћање у више година („Службени гласник РС“, број 21/2014). Наведена Уредба регулише преузимање обавезе по уговору који се, у оквиру групе 42 – коришћење роба и услуга, закључује на период дужи од 12 месеци, односно чије обавезе доспевају на плаћање у три буџетске године, као и преузимање обавеза по уговору који се закључује на 12 месеци и краће, а чије се плаћање реализује у две буџетске године.

Одлука о покретању поступка

Покретање поступка јавне набавке уређено је чланом 53. ЗЈН, који прописује да наручилац покрене поступак јавне набавке доношењем одлуке о покретању поступка (у даљем тексту: Одлука) у писаном облику.

Одлука садржи:

- 1) назив и адресу наручиоца, односно пословно име;
- 2) редни број јавне набавке за текућу годину;
- 3) предмет јавне набавке, назив и ознаку из општег речника набавке;
- 4) врсту поступка јавне набавке;

- 5) процењену вредност јавне набавке укупно, а и посебно за сваку партију када је то могуће;
- 6) оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке;
- 7) податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану.

Што се тиче редног броја јавне набавке, наручилац га може преузети из плана набавки, при чему треба имати у виду да се планирање набавки може (али не мора) вршити у апликативном софтверу Управе за јавне набавке који аутоматски додељује редне бројеве набавки који се састоје од три цифре (нпр. 1.1.4; 2.1.1 итд.). Међутим, уколико наручилац у одлуци као примаран наводи сопствени редни број, односно интерни број јавне набавке (нпр. 1, 1-ОП, 1/2016 итд), потребно је да поред њега наведе и редни број набавке из плана набавки под којим се води одређени поступак, како би се успоставила јасна веза између плана набавке и одлуке.

Врста поступка и процењена вредност се наводе у плану јавних набавки. Међутим, треба напоменути да постоји могућност да наручилац у одлуци о покретању поступка одступи од планиране врсте поступка и процењене вредности јавне набавке. Конкретно, у правилнику којим се уређује планирање набавки, наведено је да наручилац приказује оквирне датуме за покретање поступка, закључење и трајање уговора. Такође, у складу с чланом 64. став 3. ЗЈН, процењена вредност јавне набавке мора да буде валидна у време покретања поступка, тако да би могло да дође до промене процењене вредности у одлуци у односу на процењену вредност из плана за одређени поступак (нпр. промена цена на тржишту), уколико за то постоје одговарајућа финансијска средства.

У случају примене преговарачког поступка или конкурентног дијалога, ЗЈН прописује да одлука мора да садржи и разлоге за примену тог поступка.

Такође, у случају примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, поред свега наведеног, одлука мора да садржи и основне податке о лицима којима ће наручилац упутити позив за подношење понуде, као и разлоге за упућивање позива тим лицима. Дакле, ЗЈН од наручиоца захтева да од самог почетка, још у фази покретања поступка, тачно зна које понуђаче ће позвати да учествују у преговарачком поступку.

Одлука може да садржи и друге елементе, ако наручилац процени да су потребни за спровођење поступка јавне набавке. Већ је напоменуто да одлука може да садржи одступања од података предвиђених у плану набавки за одређени поступак (врста поступка, оквирна времена покретања поступка, процењена вредност итд.).

Процењена вредност јавне набавке

Начин одређивања процењене вредности јавне набавке

Процењена вредност одређене јавне набавке представља износ средстава које наручилац очекује да ће утрошити за прибављање одређеног добра, услуге или радова.

У вези с начином одређивања процењене вредности јавне набавке, чланом 64. ЗЈН прописано је следеће:

- процењена вредност јавне набавке исказује се у динарима, без пореза на додату вредност;
- процењена вредност јавне набавке обухвата укупни плативи износ понуђачу;
- процењена вредност јавне набавке мора бити заснована на спроведеном испитивању, истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл;
- процењена вредност мора бити валидна у време покретања поступка.

Такође, посебно је наглашено да наручилац не може одређивати процењену вредност јавне набавке, нити може делити истоврсну јавну набавку на више набавки с намером избегавања примене ЗЈН или правила одређивања врсте поступка у односу на процењену вредност јавне набавке. Истоврсна јавна набавка је набавка која има исту или сличну намену, при чему исти понуђачи у односу на природу делатности коју обављају могу да је испуне. Суштина ове одредбе јесте у томе да наручилац мора на објективан начин да процени вредност одређене набавке, односно да не сме да врши злоупотребу њеним умањивањем.

Одређивање процењене вредности јавне набавке добара

Чланом 65. ЗЈН дефинисан је начин одређивања процењене вредности јавне набавке добара, тако да се основица за њено израчунавање одређује на следећи начин:

1) у случају када је предмет уговора куповина, закуп или лизинг и када је рок на који се уговор закључује 12 месеци или краћи, узима се укупна процењена вредност уговора за све време његовог трајања, а када је рок дужи од 12 месеци, укупна процењена вредност уговора укључује процењену вредност за првих 12 месеци и процењену вредност за преостали период до истека рока;

2) у случају кад се уговор из тачке 1) закључује на неодређени рок, као и у случају кад постоји неизвесност у погледу рока на који се уговор закључује, узима се месечна процењена вредност уговора помножена са 48.

Суштина је у томе да, када је реч о уговору за набавку добара који се закључује на одређени рок, процењена вредност се рачуна за читав период трајања уговора, а када се уговор закључује на неодређени рок, месечна процењена вредност се множи са 48.

У случају периодичних уговора, као и уговора које је потребно обновити по истеку одређеног рока, код такозваних „сукцесивних“ набавки (храна, лекови, канцеларијски материјал итд.), процењена вредност јавне набавке одређује се:

1) на основу вредности сличних периодичних уговора закључених током претходне буџетске године или током претходних 12 месеци, усклађене с очекиваним променама у погледу количине или вредности добара чије је прибављање предмет уговора у току 12 месеци који почињу да теку од дана закључења првобитног уговора;

2) на основу укупне процењене вредности сличних периодичних уговора током 12 месеци након прве испоруке или током трајања уговора уколико је трајање уговора дуже од 12 месеци.

Укратко речено, код уговора који се извесно понављају, односно који се морају обновити сваке године, важно је најпре кренути од процењене вредности из претходног периода која представља основицу, али се морају узети у обзир и све очекиване промене у погледу количине, цена итд.

Одређивање процењене вредности јавне набавке услуга

При израчунавању процењене вредности јавне набавке услуга, у складу с чланом 66. ЗЈН, наручилац мора у вредност услуге да урачуна и све трошкове у вези с услугом коју ће имати понуђач.

При томе, ЗЈН прецизира које све износе наручилац мора да узме у обзир код појединих услуга:

1) за услуге осигурања – висину премије, као и друге врсте плаћања које терете услугу;

2) за банкарске и друге финансијске услуге – накнаде, провизије, као и друге врсте плаћања које терете услугу;

3) за дизајн, архитектонске услуге, просторно планирање и сл. – накнаду или провизију.

Међутим, у случају када наручилац не може да одреди процењену вредност услуге због дужине трајања уговора, вредност услуге одређује се на један од следећа два начина:

1) у случају када је рок на који се уговор закључује одређен и ако је тај рок 36 месеци или краћи, узима се у обзир укупна вредност уговора за цео рок;

2) у случају када рок на који се уговор закључује није одређен, месечна вредност се множи са 48.

Затим, процењена вредност услуга обухвата све оно што представља трошак за наручиоца.

Одређивање процењене вредности јавне набавке радова

У складу с чланом 67. ЗЈН, процењена вредност јавне набавке радова одређује се врло једноставно, тако што укупна вредност радова представља основицу за израчунавање вредности јавне набавке радова.

Међутим, у случају када постоје одређена пратећа добра и услуге који су неопходни за извршење уговора о јавној набавци радова, наручилац мора да урачуна и њихову процењену вредност у укупну процењену вредност јавне набавке радова.

Уколико постоје одређени материјали, односно добра и услуге које сам обезбеђује, наручилац је дужан да поред процењене вредности, у одлуци о покретању поступка посебно наведе и њихову вредност.

Одређивање процењене вредности јавне набавке по партијама

У складу с чланом 68. ЗЈН, када је предмет јавне набавке обликован по партијама, наручилац мора да одреди процењену вредност сваке партије посебно, тако да процењена вредност јавне набавке обликоване по партијама представља заправо збир процењених вредности свих партија, за читав период за који се закључује уговор.

Посебно је наглашено да наручиоци не могу примењивати поступак јавне набавке мале вредности, односно избећи примену ЗЈН за поједину партију, ако је збир вредности свих партија већи од износа из члана 39. став 1. ЗЈН, односно изнад горњег лимита за јавне набавке мале вредности. Дакле, да ли је одређена набавка јавна или не, и у којој врсти поступка се мора спровести, наручилац процењује на основу укупне процењене вредности истоврсне набавке, укључујући све њене партије, односно логичне целине. При томе, за поједину партију наручилац не може спровести поступак, који није у складу с укупном процењеном вредношћу читаве набавке.

Одређивање процењене вредности у појединим поступцима

Члан 69. ЗЈН одређује начин на који се процењује вредност у случају поступака које карактерише могућност закључивања већег броја уговора, и то у периоду који је углавном дужи од годину дана. Конкретно, у случају квалификационог поступка, оквирног споразума и система динамичне набавке, процењену вредност јавне набавке наручилац одређује као вредност свих уговора које планира да закључи за све време трајања листе кандидата, оквирног споразума, односно система динамичне набавке.

14. Огласи о јавној набавци

Чланом 55. ЗЈН предвиђене су врсте огласа о јавној набавци, и то:

- 1) претходно обавештење;
- 2) позив за подношење понуда и пријава;
- 3) обавештење о систему динамичне набавке;
- 4) позив за учешће на конкурс за дизајн;
- 5) обавештење о признавању квалификације;
- 6) обавештење о закљученом оквирном споразуму;
- 7) обавештење о покретању преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда;
- 8) обавештење о закљученом уговору;
- 9) обавештење о резултатима конкурса;
- 10) обавештење о обустави поступка јавне набавке
- 11) обавештење о продужењу рока за подношење понуда, односно пријава;
- 12) одлука о измени уговора о јавној набавци;
- 13) обавештење о поднетом захтеву за заштиту права;
- 14) обавештење о поништењу поступка јавне набавке.

Садржина свих наведених огласа о јавној набавци одређена је у Прилогу 3 ЗЈН, а Управа за јавне набавке је на основу наведеног прилога утврдила стандардне обрасце за објављивање огласа о јавним набавкама и поставила их на Портал јавних набавки.

У складу с директивама ЕУ, ЗЈН предвиђа обавезу да наручиоци приликом оглашавања својих набавки, односно при дефинисању предмета јавне набавке, користе називе и ознаке из општег речника набавке. Општи речник набавки представља јединствени шифарник добара, услуга и радова, који се састоји од око 10.000 бројчаних ознака и њихових прецизних описа, основних и помоћних. Његова основна сврха јесте да наручиоци на јединствен и препознатљив начин могу да дефинишу предмете својих уговора о јавним набавкама како би, с друге стране, понуђачи што лакше пронашли предмет набавке за који су заинтересовани, што је од нарочитог значаја за подстицај конкуренције, а поготово за учешћа страних понуђача.

Такође, у складу са ЗЈН, Влада је донела Уредбу којом утврђује општи речник набавке, и то у складу с одговарајућим речником у Европској унији – CPV (енг. *Common Procurement Vocabulary*) – Уредба о утврђивању општег речника набавке („Службени гласник РС“, број 56/14).

Чланом 57. ЗЈН прописано је да се огласи о јавној набавци објављују на Порталу јавних набавки и на интернет страници наручиоца, у циљу постизања што веће транспарентности и конкуренције међу понуђачима. Међутим, наручилац који не поседује интернет страницу није у обавези да је формира искључиво ради објављивања огласа о јавној набавци, што значи да је довољно да своје набавке објављује на Порталу јавних набавки.

У поступку јавне набавке чија је процењена вредност већа од 5.000.000 динара, огласи се поред Портала јавних набавки објављују и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

Такође, у случају када је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно 500.000.000 динара за радове, наручилац је дужан да одређене врсте огласа о јавној набавци објави и на страном језику, који се уобичајено користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке, и то: позив за подношење понуда и пријава, обавештење о систему динамичне набавке и позив за учешће на конкурс за дизајн.

Поред наведених обавеза, наручиоцу је дата могућност да објави позив за подношење понуда или пријава и у неком специјализованом листу према предмету одређене јавне набавке, при чему је важно да наручилац води рачуна о процењеној вредности јавне набавке, трошковима оглашавања, броју домаћих понуђача на тржишту итд, односно о сврсисходности и исплативости таквог оглашавања.

Такође, ЗЈН предвиђа и могућност да наручилац објави претходно обавештење о намери да спроведе поступак јавне набавке. Претходно обавештење је врста огласа који наручилац објављује са циљем да потенцијалне понуђаче обавести о намери да спроведе одређени поступак јавне набавке, а у вези са одредбом члана 95. ЗЈН која предвиђа могућност скраћења рока за подношење понуда у случају објављивања претходног обавештења. На основу података из претходног обавештења заинтересована лица ће имати информације када ће наручилац оквирно објавити позив за подношење понуда, да ли наручилац намерава да закључи један или више уговора, да ли ће евентуално набавку спроводити као резервисану у смислу члана 8. ЗЈН, или се закључује оквирни споразум. Што се тиче позива за подношење понуде, у складу с чланом 60. ЗЈН, наручилац је дужан да га објави у следећим врстама поступака: отвореном поступку, поступку јавне набавке мале вредности, преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда. Међутим, чланом 34. став 8. ЗЈН, прописано је да наручилац у другој фази квалификационог поступка истовремено с позивањем кандидата да поднесу понуду, објављује позив за подношење понуда и на Порталу јавних набавки.

Када је реч о позиву за подношење пријава, наручилац га мора објавити у: рестриктивном поступку, квалификационом поступку и конкурентном дијалогу који је, као нова врста поступка, уведен ЗЈН.

Кључно је да се огласи о јавној набавци и конкурсна документација морају објавити на Порталу јавних набавки, као и да рачунање рокова, по правилу, тече од датума објављених на Порталу.

Очигледно да је Портал јавних набавки јединствено и кључно средство ширења транспарентности и информисаности у области јавних набавки, чему у прилог говори мноштво других садржаја који су ЗЈН-ом предвиђени за објаву, као што су:

- 1) списак наручилаца;
- 2) списак наручилаца за чије потребе Управа за заједничке послове спроводи централизоване набавке;
- 3) мишљење Управе за јавне набавке о основаности примене преговарачког поступка;
- 4) одлука Републичке комисије да наручилац може да закључи уговор са понуђачем у случају постојања сукоба интереса;
- 5) обавештење наручиоца о поднетом захтеву за заштиту права;
- 6) одлуке Републичке комисије;
- 7) збирни, тромесечни извештаји о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама;
- 8) полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији.

Приступ Порталу јавних набавки у сврху обављања претраге слободан је за све кориснике. Регистрација се обавља само у случају када је корисник наручилац који објављује огласе о јавној набавци:

- Портал јавних набавки: <http://portal.ujn.gov.rs>; www.ujn.gov.rs;
- упутство за коришћење Портала јавних набавки: www.ujn.gov.rs.

15. Конкурсна документација – припрема, садржина, објављивање, измене и допуне

Припрема конкурсне документације

Израда конкурсне документације представља сложену и захтевну радњу наручиоца у поступку јавне набавке, уједно и веома одговорну. Наиме, наручиоци морају водити рачуна о томе да саставе конкурсну документацију на основу које понуђачи могу да припреме прихватљиву понуду.

У том циљу, неопходно је да наручилац припреми јасну конкурсну документацију са што детаљнијим описом предмета јавне набавке, како би понуђачи знали шта треба да понуде.

Конкурсну документацију припрема комисија за јавну набавку наручиоца, и то на основу ЗЈН и подзаконског акта, Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова (у даљем тексту: Правилник о конкурсној документацији).

Наручилац припрема конкурсну документацију на српском језику, а може је припремити и на неком страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини у области из које је предмет јавне набавке.

Садржина конкурсне документације

Правилником о конкурсној документацији одређени су обавезни елементи конкурсне документације за сваки поступак.

Конкурсна документација у **отвореном поступку** садржи:

- 1) опште податке о јавној набавци:
 - (1) предмет јавне набавке;
 - (2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;
- 2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;
- 3) техничку документацију и планове;
- 4) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова;
- 5) критеријуме за доделу уговора;

(1) све елементе критеријума на основу којих се додељује уговор, који морају бити описани и вредносно изражени, као и методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда;

(2) елементе критеријума, односно начин, на основу којих ће наручилац извршити доделу уговора у ситуацији када постоје две или више понуда са једнаким бројем пондера или истом понуђеном ценом;

6) обрасце који чине саставни део понуде:

(1) образац понуде;

(2) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни;

(3) образац трошкова припреме понуде;

(4) образац изјаве о независној понуди;

(5) образац изјаве о поштовању обавеза које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да понуђач нема забрану обављања делатности која је на снази у време подношења понуде;

7) модел уговора, односно модел оквирног споразума;

8) упутство понуђачима како да сачине понуду.

Конкурсна документација за **прву фазу рестриктивног и квалификационог поступка** садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

(3) у случају квалификационог поступка, период за који се кандидатима признаје квалификација;

2) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова, са образцем изјаве о поштовању обавеза које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да нема забрану обављања делатности која је на снази у време подношења пријаве;

3) начин достављања пријава.

Конкурсна документација за **другу фазу рестриктивног и квалификационог поступка** садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;

3) техничку документацију и планове;

4) критеријуме за доделу уговора:

(1) све елементе критеријума на основу којих се додељује уговор, који морају бити описани и вредносно изражени, као и методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда;

(2) елементе критеријума, односно начин, на основу којих ће наручилац извршити доделу уговора у ситуацији када постоје две или више понуда са једнаким бројем пондера или истом понуђеном ценом;

5) обрасце који чине саставни део понуде:

(1) образац понуде;

(2) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни;

(3) образац трошкова припреме понуде;

(4) образац изјаве о независној понуди;

6) модел уговора, односно модел оквирног споразума;

7) упутство понуђачима како да сачине понуду.

Конкурсна документација у конкурентном дијлогу за фазу квалификације садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) опис потребе наручиоца;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова, са образцем изјаве о поштовању обавеза које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да нема забрану обављања делатности која је на снази у време подношења пријаве;

3) начин достављања пријава.

Конкурсна документација у конкурентном дијалогу за фазу дијалога садржи:

1) начин на који ће наручилац да води дијалог;

2) напомену уколико се поступак спроводи у више фаза у циљу смањења броја решења о којима ће се водити дијалог, као и критеријум на основу којег ће се смањивати број решења;

3) елементе критеријума економски најповољније понуде на основу којег се додељује уговор.

Конкурсна документација у конкурентном дијалогу за фазу доделе уговора садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;

3) техничку документацију и планове;

- 4) упутство понуђачима како да сачине понуду;
- 5) образац понуде;
- 6) модел уговора, односно оквирног споразума;
- 7) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни;
- 8) образац трошкова припреме понуде;
- 9) образац изјаве о независној понуди.

Конкурсна документација у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда и преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;

3) техничку документацију и планове;

4) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. Закона и упутство како се доказује испуњеност тих услова;

5) критеријуме за доделу уговора:

(1) све елементе критеријума на основу којих се додељује уговор, који морају бити описани и вредносно изражени, као и методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда;

(2) елементе критеријума, односно начин, на основу којих ће наручилац извршити доделу уговора у ситуацији када постоје две или више понуда са једнаким бројем пондера или истом понуђеном ценом;

(3) елементе уговора о којима ће се преговарати и начин преговарања;

б) образце који чине саставни део понуде:

(1) образац понуде;

(2) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни;

(3) образац трошкова припреме понуде;

(4) образац изјаве о независној понуди;

(5) образац изјаве о поштовању обавеза које произилазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да понуђач нема забрану обављања делатности која је на снази у време подношења понуде;

7) упутство понуђачима како да сачине понуду.

У преговарачком поступку на основу члана 35. став 1. тачка 1) ЗЈН, у ситуацији када наручилац у преговарачки поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу да

допуне своје понуде, тако да их учине прихватљивим, наручилац уместо конкурсне документације припрема позив за допуну понуда које су у отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу оцењене као неприхватљиве, који садржи елементе који су неопходни за допуну понуда, као и елементе уговора о којима ће се преговарати и начин преговарања.

Конкурсна документација у поступку **јавне набавке мале вредности** садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;

3) техничку документацију и планове;

4) услове за учешће у поступку јавне набавке из чл. 75. и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова;

5) критеријуме за доделу уговора:

(1) све елементе критеријума на основу којих се додељује уговор, који морају бити описани и вредносно изражени, као и методологију за доделу пондера за сваки елемент критеријума која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда;

(2) елементе критеријума, односно начин, на основу којих ће наручилац извршити доделу уговора у ситуацији када постоје две или више понуда са једнаким бројем пондера или истом понуђеном ценом;

6) обрасце који чине саставни део понуде:

(1) образац понуде;

(2) образац структуре понуђене цене, са упутством како да се попуни;

(3) образац трошкова припреме понуде;

(4) образац изјаве о независној понуди;

(5) образац изјаве о поштовању обавеза које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да понуђач нема забрану обављања делатности која је на снази у време подношења понуде;

7) модел уговора, односно модел оквирног споразума;

8) упутство понуђачима како да сачине понуду.

Приликом примене одредбе члана 39. став 6. ЗЈН наручилац није у обавези да припреми конкурсну документацију. У том случају наручилац уместо конкурсне документације припрема позив за подношење понуда који садржи податке о предмету набавке, услове за учешће, критеријум за доделу уговора, као и друге елементе који су неопходни за подношење прихватљиве понуде.

Конкурсна документација у поступку **конкурса за дизајн** садржи:

1) опште податке о јавној набавци:

(1) предмет јавне набавке, односно опис и захтев у вези дизајна, односно пројекта као и начин и рок за предају дизајна, односно пројекта;

(2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;

2) навођење професије и одређивање одговарајућег доказа, ако је учешће резервисано за одређену професију;

3) критеријум за оцену дизајна, односно пројекта;

4) број и врсту награда, ако се додељују награде.

Ако се конкурс за дизајн спроводи као поступак који претходи додели уговора о јавној набавци услуга, конкурсну документацију чиниће и остали елементи прописани за отворени, односно рестриктивни поступак, у зависности од тога у којем се поступку додељује уговор.

1. Упутство понуђачима како да сачине понуду

Упутством наручилац даје смернице понуђачима како да сачине своју понуду, односно шта све понуда мора да садржи.

Упутство садржи следеће податке о захтевима наручиоца у погледу садржине понуде, као и услове под којима се спроводи поступак јавне набавке:

1) податке о језику на којем понуда треба да буде састављена, а уколико је дозвољена могућност да се понуде, у целини или делимично, дају и на страном језику, назнаку на ком страном језику, као и који део понуде може бити на страном језику;

2) начин подношења понуде;

3) обавештење о могућности да понуђач може да поднесе понуду за једну или више партија и упутство о начину на који понуда треба да буде поднета, уколико је предмет јавне набавке обликован у више партија;

4) обавештење о могућности подношења понуде са варијантама, уколико је подношење такве понуде дозвољено;

5) начин измене, допуне и опозива понуде у смислу члана 87. став 6. ЗЈН;

6) обавештење да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, нити да учествује у више заједничких понуда;

7) захтев да понуђач, уколико ангажује подизвођача, наведе у својој понуди податке о подизвођачу, проценат укупне вредности набавке који ће поверити подизвођачу и део предмета набавке који ће извршити преко подизвођача, као и правила поступања наручиоца у случају да се определио да искористи могућност да доспела потраживања пренесе директно подизвођачу за део набавке који се извршава преко тог подизвођача;

8) обавештење о томе да је саставни део заједничке понуде споразум којим се понуђачи из групе међусобно и према наручиоцу обавезују на извршење јавне набавке, као и податке о обавезној садржини тог споразума;

9) захтеве у погледу траженог начина и услова плаћања, гарантног рока, као и евентуалних других околности од којих зависи прихватљивост понуде;

10) валуту и начин на који треба да буде наведена и изражена цена у понуди;

11) податке о врсти, садржини, начину подношења, висини и роковима обезбеђења финансијског испуњења обавеза понуђача, уколико исто наручилац захтева;

12) дефинисање посебних захтева, уколико исти постоје, у погледу заштите поверљивости података које наручилац ставља понуђачима на располагање, укључујући и њихове подизвођаче;

13) обавештење о начину преузимања техничке документације и планова, односно појединих њених делова, ако због обима и техничких разлога исту није могуће објавити;

14) обавештење да понуђач може у писаном облику тражити додатне информације или појашњења у вези са припремањем понуде, као и да може да укаже наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији, уз напомену да се комуникација у поступку јавне набавке врши на начин одређен чланом 20. ЗЈН;

15) обавештење о начину на који се могу захтевати додатна објашњења од понуђача после отварања понуда и вршити контрола код понуђача односно његовог подизвођача;

16) обавештење да накнаду за коришћење патената, као и одговорност за повреду заштићених права интелектуалне својине трећих лица сноси понуђач;

17) обавештење о роковима и начину подношења захтева за заштиту права, са детаљним упутством о садржини потпуног захтева за заштиту права у складу са чланом 151. став 1. тач. 1)–7) ЗЈН, као и износом таксе из члана 156. став 1. тач. 1)–3) ЗЈН и детаљним упутством о потврди из члана 151. став 1. тачка б) ЗЈН којом се потврђује да је уплата таксе извршена, а која се прилаже уз захтев за заштиту права приликом подношења захтева наручиоцу, како би се захтев сматрао потпуним.

2. Образац понуде

Образац понуде припрема се тако да попуњен од стране понуђача садржи:

1) опште податке о понуђачу, односно сваком понуђачу из групе понуђача, као и подизвођачима (пословно име или скраћени назив из одговарајућег регистра, адреса седишта, матични број и порески идентификациони број, контакт и др.);

2) рок важења понуде изражен у броју дана од дана отварања понуда, који не може бити краћи од 30 дана;

3) предмет, цену и остале податке које наручилац сматра релевантним за закључење уговора;

4) податке о проценту укупне вредности набавке који ће поверити подизвођачу.

3. Услови за учешће у поступку јавне набавке из чланова 75 и 76. ЗЈН и упутство како се доказује испуњеност тих услова

Обавезни елементи конкурсне документације су и обавезни услови за учешће у поступку и докази којима се доказује да понуђач испуњава те услове. Поред обавезних услова, конкурсна документација може садржати и додатне услове који се односе на неопходне капацитете (финансијски, пословни, кадровски и технички), које понуђачи или подносиоци пријава такође морају испунити. Према томе, наручилац у конкурсној документацији наводи:

- обавезне услове за учешће прописане чланом 75. ЗЈН;
- додатне услове за учешће прописане чланом 76. ЗЈН;
- услове које мора да испуни подизвођач у складу с чланом 80. ЗЈН;
- услове које мора да испуни сваки од понуђача у заједничкој понуди у складу с чланом 81. ЗЈН.

Поред наведеног, наручилац има обавезу да објасни на који начин се услови предвиђени у конкурсној документацији доказују, те да у упутству наведе како се доказује испуњеност услова из чланова 75. и 76. ЗЈН:

- да прецизно наведе доказе (потврде) предвиђене ЗЈН и Правилником о конкурсној документацији којима се доказује испуњеност сваког прописаног услова уз навођење надлежног органа за њихово издавање;
- да предвиди текст изјаве, ако се испуњеност услова доказује изјавом из члана 77. став 4. ЗЈН;
- да прецизно наведе доказе у случају доказивања услова на начин прописан чланом 77. став 5. ЗЈН;
- обавештење да ће наручилац у случају када се испуњеност услова доказује изјавом из члана 77. став 4. ЗЈН, поступити у складу са чланом 79. ст. 2. и 3. ЗЈН;
- да наведе да понуђач није дужан да доставља оне доказе који су јавно доступни на интернет страницама надлежних органа и да наведе који су то докази.

4. Образац структуре цене са упутством за попуњавање

У обрасцу структуре цене наводе се основни елементи понуђене цене:

- цена (јединична и укупна) са и без ПДВ-а;
- процентуално учешће одређене врсте трошкова у случају када је наведени податак неопходан ради усклађивања цене током периода трајања уговора, односно оквирног споразума (учешће трошкова материјала, рада, енергената).

Сматраће се да је сачињен образац структуре цене, уколико су основни елементи понуђене цене садржани у обрасцу понуде.

Конкурсну документацију чине и измене и допуне те документације, као и додатне информације и објашњења у вези с припремањем понуде која су дата у писаном облику. Такође, конкурсна документација може да садржи и друге елементе који су, узевши у обзир предмет набавке, неопходни за припрему понуде.

Наручилац мора редним бројем да означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна конкурсне документације.

Подаци који су садржани у конкурсној документацији морају бити истоветни подацима наведеним у позиву за подношење понуда.

Наручилац може у конкурсној документацији да наведе врсту средстава финансијског обезбеђења којим понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку јавне набавке, као и испуњење својих уговорних обавеза, односно за повраћај авансног плаћања (различити облици ручне залоге хартија од вредности или других покретних ствари, хипотека, меница, јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом, банкарске гаранције, полисе осигурања и др.).

Наручилац је дужан да захтева средство обезбеђења за повраћај аванса ако је конкурсном документацијом предвиђено авансно плаћање, без обзира на проценат или износ аванса.

У случају спровођења поступка јавне набавке чија је процењена вредност већа од износа из члана 57. ЗЈН (процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 за добра и услуге, односно већа од 500.000.000 динара за радове), наручилац је у обавези да захтева средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза. Средства финансијског обезбеђења могу бити:

- 1) банкарска гаранција,
- 2) хипотека,
- 3) јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом,
- 4) један од облика ручне залоге хартија од вредности или других покретних ствари,
- 5) меница,
- 6) полиса осигурања и др.

Уколико наручилац захтева достављање неког од поменутих средстава финансијског обезбеђења, дужан је да свој захтев у конкурсној документацији дефинише у складу с одредбама Правилника о конкурсној документацији. У конкурсној документацији може да се наведе средство финансијског обезбеђења којим понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку јавне набавке, као и испуњење својих уговорних обавеза, односно за повраћај авансног плаћања.

Средство обезбеђења за озбиљност понуде, односно за извршење уговорне обавезе, наручилац може да тражи у износу не већем од 10% од вредности понуде без ПДВ-а, односно уговора, осим у случају обезбеђења за авансно плаћање.

Средство обезбеђења траје најмање онолико колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења.

Средство обезбеђења не може се вратити понуђачу пре истека рока трајања, осим ако је понуђач у целости испунио своју обезбеђену обавезу.

У случају уговореног авансног плаћања наручилац не може да исплати ниједан износ пре него што прими тражено средство обезбеђења за повраћај авансног плаћања.

Објављивање конкурсне документације

ЗЈН прописује обавезу за наручиоца да истовремено са објављивањем позива за подношење понуда објави и конкурсну документацију на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Ако је неки део конкурсне документације поверљив, наручилац неће исти објављивати, већ ће уместо тога у конкурсној документацији навести на који начин и под којим условима заинтересована лица могу да преузму поверљиве делове. Такође, наручилац нема обавезу да објави процењену вредност јавне набавке. Све измене и допуне конкурсне документације, као и појашњења и додатне информације, морају се објавити на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца.

Измене и допуне конкурсне документације

Приликом припремања конкурсне документације, наручилац може учинити одређене пропусте или се накнадно могу појавити објективни разлози који изискују измене или допуне конкурсне документације. Из тог разлога, ЗЈН предвиђа могућност да наручилац у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију. У том случају, он има обавезу да без одлагања, измене и допуне објави на Порталу јавних набавки и својој интернет страници.

Такође, постоји могућност да заинтересовано лице, уколико му је нејасна конкурсна документација, затражи од наручиоца додатне информације или појашњење исте, при чему може да укаже на уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији. Наведена појашњења могу се тражити искључиво у писаном облику (не телефоном), и то најкасније 5 дана пре истека рока за подношење понуде. Наручилац има обавезу да у року од три дана од дана пријема захтева одговор објави на Порталу јавних набавки и својој интернет страници. Сва комуникација у вези с додатним информацијама, појашњењима и одговорима мора се обављати на начин предвиђен у члану 20. ЗЈН.

Уколико наручилац измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, тада постоји обавеза наручиоца да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока.

По истеку рока предвиђеног за подношење понуда, наручилац не може да мења, нити да допуњује конкурсну документацију.

16. Услови за учешће у поступку јавне набавке и доказивање испуњености услова

Услови за учешће у поступку јавне набавке дефинисани су члановима 75. и 76. ЗЈН. Постоје две групе услова: обавезни и додатни услови. И једни и други услови показују да ли су понуђачи способни да изврше предметну јавну набавку или не. Обавезни услови су услови који су таксативно набројани у члану 75. ЗЈН и које понуђач мора да испуни у сваком поступку јавне набавке. Њих наручилац не може да мења, не може да их не захтева од понуђача, већ мора да их онако како су дефинисани у ЗЈН, предвиди у конкурсној документацији. За разлику од обавезних услова, које наручилац мора да тражи у свим поступцима јавних набавки, додатни услови се не подразумевају по самом ЗЈН, већ их наручилац одређује у оним поступцима јавних набавки у којима сматра да су исти потребни. Када наручилац одреди додатне услове (један или више), њих такође понуђачи морају да испуне, потпуно исто као и обавезне услове. Практично, без обзира о којим условима је у поступку јавне набавке реч, сви они морају бити испуњени да би понуда била прихватљива. Разлика је само у томе што су обавезни услови дефинисани у ЗЈН и постоје у сваком поступку јавне набавке, а додатне услове дефинише сам наручилац и самим тим исти не постоје у свим поступцима јавних набавки. Искључивост услова представља његово битно својство које га разликује од критеријума, на основу којих се понуде упоређују и рангирају, будући да он не утиче на рангирање понуда, као критеријум, већ представља праг који мора да достигне сваки понуђач да би његова понуда уопште могла да се оцењује. Ако макар један услов (било обавезни, било додатни) није испуњен, понуда је неприхватљива и иста се искључује из даљег поступка, тј. иста се не бодује. То даље значи да су понуђачи који испуне све обавезне и додатне услове једнаки у тој фази стручне оцене понуда, а да се разлике међу понуђачима појављују тек приликом бодовања њихових понуда, тј. приликом примене критеријума за који се наручилац у конкретном случају определио.

Обавезни услови за учешће и доказивање испуњености истих

Обавезни услови за учешће у поступку јавне набавке предвиђени су чланом 75. ЗЈН. У даљем тексту приказани су обавезни услови, као и које документе је потребно да доставе понуђачи како би доказали испуњеност обавезних услова.

1. УСЛОВ: да је понуђач регистрован код надлежног органа, односно уписан у одговарајући регистар.

Овај услов постоји од ЗЈН/2002. Једино што се према ЗЈН тражи јесте да је понуђач регистрован, док није релевантно која је делатност као претежна уписана у регистар привредног субјекта. Нпр. понуду за јавну набавку канцеларијског намештаја може поднети и правно лице којем је као претежна делатност регистрована делатност 41.20 изградња

стамбених и нестамбених зграда. Да ли ће такво правно лице бити способно да реализује предмет јавне набавке, не зависи од тога која му је претежна делатност, већ од тога да ли испуњава остале услове за учешће у поступку јавне набавке, а посебно да ли испуњава додатне услове (уколико их је наручилац тражио), јер они показују капацитете понуђача. Суштина је да свако лице има право да учествује у поступку јавне набавке уколико је регистровано код надлежног органа, али ће се кроз друге услове утврдити да ли је то лице способно да реализује јавну набавку. Дакле, једини циљ овог услова јесте да се види да ли понуђач који је поднео понуду постоји као привредни субјект или не,¹⁴⁶ док претежна делатност за коју је регистрован није релевантна за оцену понуда.

ДОКАЗ: извод из регистра надлежног органа (предвиђено чланом 77. став 1. тачка 1) ЗЈН).

Поред тога што је ЗЈН предвидео који документ треба доставити за доказивање испуњености овог услова, детаљније одређивање доказа предвиђено је Правилником о конкурсној документацији. Тако је у члану 17. став 1. тачка 1) Правилника о конкурсној документацији предвиђено да је **доказ за правна лица** за регистрацију извод из регистра Агенције за привредне регистре, односно извод из регистра надлежног Привредног суда. Ово је и логично, имајући у виду да се у поступцима јавних набавки као понуђачи најчешће јављају привредна друштва, која се региструју у Агенцији за привредне регистре. Међутим, поред тог регистра постоји и регистар који се води у Привредном суду, а то је регистар установа.¹⁴⁷

За предузетнике је чланом 18. став 1. тачка 1) Правилника о конкурсној документацији, предвиђено да је доказ за регистрацију извод из регистра Агенције за привредне регистре, односно извод из одговарајућег регистра.

Физичка лица, која такође могу поднети понуду у поступцима јавних набавки, овај доказ не достављају, јер се иста не региструју.

ЗЈН не наводи када доказ о регистрацији треба да буде издат. Одатле произилази да датум издавања извода из регистра надлежног органа није релевантан приликом оцене понуда, већ је једино битно да понуђач (правно лице и предузетник) достави извод из регистра надлежног органа.

2. УСЛОВ: да понуђач и његов законски заступник нису осуђивани за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да нису осуђивани за

¹⁴⁶ Чланом 3. Закона о привредним друштвима предвиђено је да друштво стиче својство правног лица регистрацијом, док је чланом 83. став 1. истог закона предвиђено да је предузетник пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији.

¹⁴⁷ Чланом 15. став 2. и 3. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“, број 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 83/14 – др. закон), предвиђено је да се установа уписује у судски регистар, чиме стиче својство правног лица.

кривична дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре.

Из овако дефинисаног услова произлази да треба доказати да ни понуђач, ни његов законски заступник нису осуђивани за неко од набројаних кривичних дела. Дакле, тражи се испуњавање овог услова за два субјекта – једно је понуђач, а друго његов законски заступник. С обзиром на то да се као понуђачи најчешће јављају правна лица (нпр. друштва са ограниченом одговорношћу), ту се потпуно види смисао ове одредбе, јер према позитивним прописима Републике Србије, за кривична дела поред физичких лица, могу одговарати и правна лица. То је регулисано Законом о одговорности правних лица за кривична дела („Службени гласник РС“, број 97/08), у којем је наведено да правно лице одговара за кривично дело које у оквиру својих послова, односно овлашћења, учини одговорно лице у намери да за правно лице оствари корист, или ако је због непостојања надзора или контроле од стране одговорног лица омогућено извршење кривичног дела у корист правног лица од стране физичког лица које делује под надзором и контролом одговорног лица.

Поред понуђача, и законски заступник понуђача мора да испуни овај услов. Термин „законски заступник“ дефинисан је чланом 31. Закона о привредним друштвима, којим је између осталог, наведено да друштво мора имати најмање једног законског заступника који је физичко лице, као и да се законски заступници друштва региструју у складу са законом о регистрацији. Управо из извода из регистра наручилац ће моћи да види ко је законски заступник понуђача, те ће на тај начин знати ко треба да испуни овај услов. Из одредаба Закона о привредним друштвима произилази да и друштва са ограниченом одговорношћу, као и акционарска друштва, могу имати више законских заступника. У случају да понуђач има више законских заступника, поставља се питање ко од тих законских заступника треба да докаже овај услов. Сматрамо да сви законски заступници понуђача морају да докажу да нису осуђени ни за једно од набројаних кривичних дела.

За овај услов релевантна су само одређена кривична дела. То су:

- 1) сва кривична дела која су понуђач или његов законски заступник извршили као чланови организоване криминалне групе;
- 2) сва кривична дела против привреде;
- 3) сва кривична дела против животне средине;
- 4) кривична дела примања или давања мита;
- 5) кривично дело преваре.

Следеће питање које се код овог услова поставља јесте у ком временском периоду треба посматрати да ли је неко лице осуђено. Имајући у виду да ЗЈН није одговорио на то питање, сматрамо да предвиђено решење треба тумачити тако да ни понуђач, као ни његов законски заступник нису уопште осуђивани за побројана кривична дела. Наравно, овде се мисли само

на правноснажне одлуке. Дакле, несумњиво је да наручилац код овог услова треба да оцени да ли је правноснажном пресудом или правноснажним решењем о кажњавању утврђено да су понуђач и његов законски заступник учинили неко од побројаних кривичних дела.

ДОКАЗ: потврде надлежног суда, односно надлежне полицијске управе (предвиђено чланом 77. став 1. тачка 2) ЗЈН).

Имајући у виду да код овог услова треба доказати да ни понуђач, ни његов законски заступник нису осуђени за побројана кривична дела, те да евиденцију о осудама за правна лица воде судови, а за физичка лица полицијске управе, Правилником о конкурсној документацији детаљније је дефинисано које доказе је потребно доставити у погледу овог услова.

Тако је чланом 17. став 1. тачка 2) Правилника о конкурсној документацији предвиђено да **правна лица** достављају извод из казнене евиденције, односно уверење надлежног суда и надлежне полицијске управе Министарства унутрашњих послова да оно и његов законски заступник није осуђиван за неко од кривичних дела као члан организоване криминалне групе, да није осуђиван за неко од кривичних дела против привреде, кривична дела против животне средине, кривично дело примања или давања мита, кривично дело преваре.

Који суд је надлежан за издавање овог доказа, дефинисано је чланом 32. став 5. Закона о одговорности правних лица за кривична дела, којим је предвиђено да казнену евиденцију води првостепени суд на чијем подручју је седиште домаћег правног лица, односно седиште представништва или огранка страног правног лица. Првостепени суд за кривична дела која су побројана у члану 75. став 1. тачка 2) ЗЈН, према Закону о уређењу судова („Службени гласник РС“, број 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – др. закон, 78/2011 – др. закон и 101/2011, 101/2013, 106/2015, 40/2015 – др. закон, 13/2016 и 108/2016), може бити како основни суд, тако и виши суд.¹⁴⁸ У пракси се показало да у већини општина и градова у Републици Србији, уверење о неосуђиваности за побројана кривична дела издаје основни суд (чак и за кривична дела за која је као главна казна предвиђена казна затвора преко 10 година, за која је у првом степену надлежан виши, а не основни суд). Међутим, у појединим општинама и градовима, за кривична дела за која је као главна казна предвиђена казна затвора преко 10 година, уверење о неосуђиваности издаје виши суд. С обзиром да наручилац приликом спровођења поступака јавних набавки не зна која лица ће поднети понуду, као ни са које територије ће бити понуђачи, потребно је да приликом дефинисања овог доказа јасно назначи да понуђачи треба да доставе уверење основног суда, које обухвата и податке из казнене евиденције за кривична дела која су у надлежности редовног

¹⁴⁸ Сходно члану 22. Закона о уређењу судова, основни суд у првом степену суди за кривична дела за која је као главна казна предвиђена новчана казна или казна затвора до десет и десет година, ако за поједина од њих није надлежан други суд и одлучује о молби за престанак мере безбедности или правне последице осуде за кривична дела из своје надлежности. Чланом 23. истог закона прописана је надлежност вишег суда (нпр. виши суд суди за кривична дела за која је као главна казна предвиђена казна затвора преко десет година).

кривичног одељења вишег суда, али да уколико уверење основног суда не обухвата податке из казнене евиденције за кривична дела у надлежности редовног кривичног одељења вишег суда, потребно је поред уверења основног суда доставити и уверење вишег суда. Такође, важно је нагласити да за кривична дела која су понуђач или његов законски заступник извршили као чланови организоване криминалне групе нису надлежни ни основни, ни виши суд, већ је надлежно Посебно одељење Вишег суда у Београду.¹⁴⁹

Која полицијска управа је надлежна за издавање уверења за законске заступнике, дефинисано је чланом 2. став 1. тачка 1) Правилника о казненој евиденцији („Службени лист СФРЈ“, број 5/79), на основу којег уверење издаје орган надлежан за унутрашње послове општине на чијој територији је то лице рођено. Међутим, поред те полицијске управе, уверење може да изда и полицијска управа општине на чијој територији је пребивалиште законског заступника.

Из свега наведеног, произилази да **правна лица** достављају:

1) за правно лице – извод из казнене евиденције **основног суда (и вишег суда)** на чијем је подручју седиште домаћег правног лица, односно седиште представништва или огранка страног правног лица;

2) за правно лице – извод из казнене евиденције **Посебног одељења (за организовани криминал) Вишег суда у Београду;**

3) за законског заступника – уверење из казнене евиденције **полицијске управе Министарства унутрашњих послова** општине на чијој територији је то лице рођено или где има пребивалиште.

Предузетници и физичка лица достављају исти документ као доказ за овај услов, јер су по дефиницији из члана 83. став 1. Закона о привредним друштвима¹⁵⁰, предузетници физичка лица. Доказ који они треба да доставе је извод (уверење) из казнене евиденције надлежне **полицијске управе Министарства унутрашњих послова**. Као и код законског заступника правног лица, то ће бити уверење из казнене евиденције полицијске управе Министарства унутрашњих послова општине на чијој територији је то физичко лице (или предузетник) рођено или где има пребивалиште.

Питање када надлежни орган треба да изда ове доказе како би били валидни, дефинисано је чланом 77. став 3. ЗЈН. Наиме, предвиђено је да ови докази не могу бити старији од два месеца пре отварања понуда, односно у случају квалификационог поступка, пре ажурирања листе. То практично значи да исти доказ може бити издат и пре објављивања позива за

¹⁴⁹ То је дефинисано чланом. 2, чланом 12. став 1. и чланом 13. став 1. Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, корупције и других посебно тешких кривичних дела („Службени гласник РС“, број 42/2002, 27/2003, 39/2003, 67/2003, 29/2004, 58/2004 – др. закон, 45/2005, 61/2005, 72/2009, 72/2011 – др. закон, 101/2011 – др. закон и 32/2013).

¹⁵⁰ Чланом 83. ст. 1. Закона о привредним друштвима је предвиђено да је предузетник пословно способно физичко лице које обавља делатност у циљу остваривања прихода и које је као такво регистровано у складу са законом о регистрацији.

подношење понуда, али не може бити старији од два месеца пре отварања понуда, тј. у случају спровођења квалификационог поступка, ажурирања листе кандидата.

3. УСЛОВ: да је понуђач измирио доспеле порезе, доприносе и друге јавне дажбине у складу с прописима Републике Србије или стране државе, када има седиште на њеној територији

И овај услов постоји од доношења ЗЈН/2002. Његов смисао је у томе да до уговора о јавним набавкама (за које се троше јавна средства) дођу само они понуђачи који редовно измирује све своје пореске обавезе према држави. Поред пореза, тражи се да је понуђач измирио и све доприносе, као и друге јавне дажбине. Уколико се као понуђач јави страном лице, тада је неопходно да је то лице измирило све доспеле порезе, доприносе и друге јавне дажбине које постоје у држави где то лице има седиште.

ДОКАЗ: потврде надлежног пореског органа и организације за обавезно социјално осигурање, или потврде надлежног органа да се понуђач налази у поступку приватизације (предвиђено чланом 77. став 1. тачка 4) ЗЈН).

Овај доказ постојао је и у свим ранијим законима, али је сада додато да, поред потврде пореског органа, треба приложити и потврду организације за обавезно социјално осигурање. Организације за обавезно социјално осигурање укључују: организације за обавезно пензијско и инвалидско осигурање, организације за здравствено осигурање и организације за осигурање за случај незапослености. Међутим, имајући у виду да потврде пореског органа садрже податке о томе да ли је понуђач платио доспеле доприносе или не, то је у Правилнику о конкурсној документацији предвиђено да се као доказ за овај услов доставе само уверења пореских органа, али не и организација за обавезно социјално осигурање.

Правилником о конкурсној документацији дефинисано је да су неопходна два уверења:

- 1) уверење Пореске управе да је измирио доспеле порезе и доприносе и
- 2) уверење надлежне локалне самоуправе да је понуђач измирио обавезе по основу изворних локалних јавних прихода¹⁵¹.

¹⁵¹ Чланом 6. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 62/06, 47/11 и 93/12, 99/13 – др. пропис, 125/2014 – усклађени дин. изн., 95/2015 – усклађени дин. изн., 83/2016, 91/2016 – усклађени дин. изн. и 104/2016 – др. закон) предвиђено је да јединице локалне самоуправе припадају изворни приходи остварени на њеној територији, и то, између осталог: 1) порез на имовину, осим пореза на пренос апсолутних права и пореза на наслеђе и поклон; 2) локалне административне таксе; 3) локалне комуналне таксе. Чланом 60. истог закона предвиђено је да јединица локалне самоуправе у целости утврђује, наплаћује и контролише јавне приходе из члана 6. овог закона почев од 1. јануара 2007. године. На основу наведеног, произлази да јединице локалне самоуправе наплаћују изворне приходе остварене на њиховој територији, због чега су надлежне за издавање потврда о плаћеним локалним дажбинама.

Оба наведена доказа достављају сва лица која учествују у поступцима јавних набавки: правна лица, предузетници и физичка лица.

Законодавац је предвидео да, уместо горе наведених доказа, понуђач може да достави потврду надлежног органа да се налази у поступку приватизације. Ово је ситуација када је понуђачима, који се налазе у поступку приватизације, отписан дуг који имају према надлежном пореском органу и организацијама за обавезно социјално осигурање¹⁵². Само предузећа која према Закону о приватизацији имају право отписивања дуга, уместо потврде о плаћеним јавним дажбинама доставиће потврду Агенције за приватизацију да се налазе у поступку приватизације. Остала предузећа која се налазе у поступку приватизације, али немају отписан дуг, имају обавезу плаћања јавних дажбина, те у поступцима јавних набавки морају доставити потврде надлежних пореских органа. Због наведеног, потребно је да наручилац, уколико добије од понуђача потврду Агенције за приватизацију да се налази у поступку приватизације, на несумњив начин утврди да ли се понуђач налази у категорији којој се отписује дуг или не, те у зависности од тога оцени такву понуду.

У погледу „старости“ ових доказа, ЗЈН је предвидео да понуђачи могу да доставе и доказ који је издат пре објављивања позива за подношење понуда, али не старији од два месеца пре отварања понуда. То значи да, уколико нпр. наручилац објави позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки 7. априла 2017. године и закаже отварање понуда за 8. мај 2017. године, потврда о плаћеним порезима и другим јавним дажбинама може бити издата и пре 7. априла 2017. године, тј. може бити издата у периоду од 8. марта 2017. године до 8. маја 2017. године.

4. УСЛОВ: да понуђач има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, ако је таква дозвола предвиђена посебним прописом

Овај услов такође постоји од почетка законског регулисања јавних набавки у Републици Србији и није се мењао. Изузетно је важан, јер без његове испуњености понуђач не може да обавља одређену делатност. Наиме, овај услов се односи на дозволе које понуђачи морају да имају да би могли да обављају одређену делатност, а које предвиђају други прописи, а не ЗЈН. Правило је дефинисано и чланом 4. став 2. Закона о привредним друштвима, којим је предвиђено да се посебним законом може условити регистрација или обављање одређене делатности издавањем претходног одобрења, сагласности или другог акта надлежног органа. Привредни субјекти попут оних који се баве прометом лекова, осигурањем или нпр. банкарским услугама, морају да имају дозволу надлежног органа за обављање тих делатности пре него што почну истим да се баве. Увек када је посебним прописом

¹⁵² Та ситуација је регулисана чланом 76. Закона о приватизацији („Службени гласник РС“, број 83/14, 46/2015, 112/2015 и 20/2016 – аутентично тумачење), којим је предвиђено да Влада може да донесе одлуку да државни повериоци субјекта приватизације отпишу дуг са стањем на дан 31. децембар последње пословне године према субјекту приватизације који послује у целини или већинским друштвеним, или јавним капиталом. Предуслов за ово је да се субјект приватизује продајом капитала или стратешким партнерством кроз докапитализацију или као мера унапред припремљеног плана реорганизације.

предвиђено да је за обављање неке делатности потребна дозвола или сагласност одређеног надлежног органа, а предмет јавне набавке је управо та делатност, наручилац мора од понуђача тражити да испуне овај услов, тј. да докажу да имају потребну дозволу (сагласност).

Међутим, напомињемо да за већину јавних набавки које наручиоци спроводе није потребна дозвола нити сагласност за обављање те делатности, те тада овај услов не треба ни тражити од понуђача, тј. наручиоци не треба да ставе овај услов међу обавезне када састављају конкурсну документацију. Уколико наручилац нпр. купује канцеларијски намештај, тада неће тражити овај услов, јер за ту делатност не постоји посебна дозвола (сагласност). То значи да је задатак наручиоца да приликом састављања конкурсне документације утврди да ли позитивни прописи Републике Србије предвиђају дозволу за обављање делатности која је предмет јавне набавке или не. Уколико је дозвола (сагласност) надлежног органа неопходна, наручилац је дужан да овај услов јасно пропише у конкурсној документацији, као и да понуђачима да упутство ко издаје потребну дозволу како би им омогућио састављање прихватљиве понуде.

ДОКАЗ: важећа дозвола за обављање одговарајуће делатности, издата од стране надлежног органа (предвиђено чланом 77. став 1. тачка 5) ЗЈН).

Као што је већ наведено, овај доказ наручилац је дужан да тражи само у оним поступцима у којима је за обављање делатности која је предмет конкретне јавне набавке потребно да понуђач има дозволу надлежног органа, јер се таква дозвола тражи посебним прописом. Оно што је овде веома битно истаћи јесте то да, уколико је дозвола надлежног органа неопходна за обављање делатности предметне јавне набавке, та дозвола мора бити важећа. То значи да није битан моменат издавања дозволе, већ је једино битно да дозвола коју достави понуђач буде важећа. Задатак је наручиоца да утврди да ли су дозволе које доставе понуђачи важеће.

Поред горе наведених обавезних услова, **чланом 75. став 2. ЗЈН предвиђен је још један обавезан услов.** Наиме, предвиђено је да је наручилац дужан да од понуђача или кандидата захтева да при састављању својих понуда изричито наведу да су поштовали обавезе које произлазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада, заштити животне средине, као и да немају забрану обављања делатности која је на снази у време подношења понуде. Овако нешто је сасвим оправдано, имајући у виду значај прописа који се спомињу у овом услову.

Додатни услови за учешће и доказивање испуњености истих

Поред обавезних услова за учешће понуђача у поступку јавне набавке, постоје и додатни услови, који су ближе дефинисани чланом 76. ЗЈН. То су услови које наручилац може, али и не мора да тражи, а да ли ће их наручилац одредити, зависи првенствено од предмета јавне набавке. Уколико се наручилац определи да поред обавезних услова из члана 75. ЗЈН, тражи од понуђача испуњеност и неких додатних услова, те додатне услове мора јасно да дефинише и одреди у конкурсној документацији.

ЗЈН изричито помиње четири додатна услова и њих наручиоци најчешће захтевају у поступцима јавних набавки. То су: финансијски, пословни, технички и кадровски капацитети понуђача. Препуштено је наручиоцима да, приликом састављања конкурсне документације, одреде да ли ће од понуђача тражити додатне услове, тј. испуњеност одређених капацитета или не. Смисао одређивања додатних услова јесте да наручилац буде сигуран да ће уговор закључити с понуђачем који има капацитете да успешно реализује предметни уговор. Додатне услове треба тражити само када су заиста неопходни за реализацију јавне набавке. Приликом одређивања минималних капацитета понуђача као додатних услова, наручилац је дужан да води рачуна да тако одређени услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези с предметом јавне набавке. Обавеза да додатни услови не дискриминишу понуђаче не значи да постављене услове може и мора да испуни сваки понуђач који се бави предметном јавном набавком, већ је смисао одређивања тих услова да у поступку учествују само понуђачи који су за то заиста квалификовани и способни. Будући да се разлика међу понуђачима огледа управо у неједнаком финансијском, пословном, техничком и кадровском капацитету, то ће се баш код тих услова и правити разлика међу понуђачима, те неће сви бити у могућности да испуне услове које наручиоци пропишу. Битно је да, уколико наручиоци приликом дефинисања ових услова исте пропишу тако да буду у складу с предметом конкретне јавне набавке и да заиста представљају објективне потребе наручиоца, тада није релевантно питање да ли тако постављене услове може да испуни сваки понуђач који се бави предметном јавном набавком.

Приликом одређивања додатних услова који се односе на капацитете, наручилац мора јасно да постави минимуме које мора доказати сваки понуђач како би понуда даље била оцењивана; нпр. уколико наручилац тражи од понуђача да испуни кадровски капацитет, мора јасно да наведе колико је људи потребно да понуђач ангажује, те које струке (школске спреме) треба да буду ти кадрови. Уколико понуђач докаже да испуњава тражени минимум, његова понуда се даље разматра, а уколико понуђач не докаже да испуњава неки од тражених капацитета, његова понуда ће бити одбијена као неприхватљива. Чињеница да ли понуђач има тачно тражени минимум или има капацитете веће од тражених не сме и не може ни на који начин да утиче на рангирање понуда. Нпр. уколико је наручилац као минимални кадровски капацитет тражио да понуђачи имају ангажована три грађевинска инжењера с лиценцом 410, чињеница да један понуђач има тачно три грађевинска инжењера с лиценцом 410, а други 10 таквих инжењера, не утиче на даљу оцену понуда. И један и

други су испунили постављени додатни услов, те је једино то битно код стручне оцене понуда. Чињеница да понуђач има више од траженог минималног капацитета не може му помоћи у додели уговора. Дакле, у фази поступка у којој се оцењују капацитети понуђача су сви понуђачи који испуне тражене минималне капацитете једнаки, а разлике између понуда ће се појавити тек приликом оцењивања понуда применом критеријума (најнижа понуђена цена или економски најповољнија понуда).

Чланом 76. став 3. ЗЈН предвиђено је да наручилац може да одреди и додатни услов који се тиче стечаја и ликвидације. Конкретно, наручиоци имају могућност да од понуђача траже да докажу да над њима није покренут поступак стечаја или ликвидације, односно претходни стечајни поступак. С обзиром на то да покретањем ових поступака наступају озбиљне последице за друштво, сматрамо да је изузетно важно да наручиоци имају могућност да овакав услов предвиде у конкурсној документацији и на тај начин обезбеде несметану реализацију уговора. То даље значи да, уколико наручиоци овај услов изричито не наведу у конкурсној документацији, у поступку јавне набавке ће моћи да учествују и понуђачи над којима је покренут поступак стечаја или ликвидације, односно претходни стечајни поступак.

Поред горе поменутих додатних услова, ЗЈН се предвиђа да наручилац може да одреди и неке друге, додатне услове за учешће понуђача у поступку јавне набавке. Приликом одређивања тих других додатних услова, наручилац наравно мора да води рачуна о томе да ти услови не дискриминишу понуђаче и да су у логичкој вези с предметом јавне набавке. Као пример тих других додатних услова је у ЗЈН наведено да наручилац може да одреди услове који се односе на социјална и еколошка питања, као и услове у погледу испуњавања обавеза које понуђач има према својим подизвођачима или добављачима.

ДОКАЗИ

Чланом 20. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације прописано је да се испуњеност додатних услова из члана 76. Закона доказује путем јавних исправа, као и на други начин у складу са Законом.

Чланом 77. став 2. ЗЈН дефинисано је како се доказује испуњеност финансијског, пословног, техничког и кадровског капацитета понуђача. Доказе који су побројани у тој одредби наручилац може користити, али под условом да је претходно одредио неке од капацитета (или сва четири) као услове за учешће. Међутим, уколико наручилац у одређеној јавној набавци није одредио ни финансијски, ни пословни, ни технички, ни кадровски капацитет понуђача као додатни услов, тада наручилац ни доказе неће тражити конкурсном документацијом. Ово је и логично, с обзиром на то да докази нису сами себи циљ, већ служе искључиво као начин на који понуђач доказује да испуњава тражене услове.

Међутим, уколико се наручилац определи да финансијски и/или пословни капацитет одреди као додатни услов, тада може од понуђача тражити да доставе неки од следећих доказа:

извештај о бонитету, скоринг, биланс стања са мишљењем овлашћеног ревизора или извод из тог биланса стања, исказ о понуђачевим укупним приходима од продаје и приходима од производа, радова или услуга, на које се уговор о јавној набавци односи, као и мишљење или исказ банака или других специјализованих институција. Наручилац није у обавези да све ове доказе о финансијском и пословном капацитету тражи од понуђача, али је зато дужан да у конкурсној документацији наведе који је од ових доказа изабрао за конкретну јавну набавку (под условом да је предвидео пословни и/или финансијски капацитет као додатни услов). Наручилац, такође, има могућност да од понуђача тражи достављање и неких других релевантних доказа којима се доказује финансијски и пословни капацитет понуђача, али је притом дужан да те доказе јасно наведе у конкурсној документацији, како би понуђачи били у могућности да сачине прихватљиве понуде. Међутим, оно што је суштина код било којег доказа о финансијском и пословном капацитету понуђача, јесте то да се наручилац јасно определи шта ће конкретно оцењивати од података који се налазе у траженим доказима. На пример, уколико тражи достављање биланса стања, потребно је да јасно у конкурсној документацији наведе који ће податак или податке из истог разматрати и шта се истим доказује, тј. да буде јасно зашто наручилац уопште тражи достављање таквог доказа (да ли му је битан податак укупна актива понуђача, приходи понуђача или нешто треће). Законодавац је предвидео да све ове доказе код финансијског капацитета наручилац може да тражи за најдуже претходне три обрачунске године (обрачунска година је једнака са календарском годином - од 1. јануара до 31. децембра).

Уколико наручилац сматра да је за реализацију јавне набавке од посебне важности какво искуство имају понуђачи у конкретној јавној набавци, тада као додатни услов који се односи на пословни капацитет може одредити претходно искуство понуђача (референце). Уколико се наручилац определи да референце одреди као услов за учешће понуђача у поступку јавне набавке, тада је дужан да прво прецизира доњи праг, тј. минимум референци које понуђач мора имати. Некада је то одређивање минималне вредности реализованих набавки, а некада је то минимални број реализованих набавки. Након одређивања услова, наручилац је дужан да тражи и одређене доказе о томе. За доказивање претходног искуства, ЗЈН је предвидео следеће документе: списак најважнијих изведених радова, испоручених добара или пружених услуга и стручне референце које прате тај списак. Законодавац је одредио максимални период у којем се може ценити претходно искуство понуђача с предметном јавном набавком, а то је пет година за добра и услуге и осам година за радове.

Уколико наручилац као додатни услов предвиди одређени технички капацитет, као доказ о томе може тражити опис понуђачеве техничке опремљености и апаратуре, мера за обезбеђивање квалитета и капацитета за истраживање и развој. Уколико је за наручиоца технички капацитет изузетно значајан (нпр. код извођења грађевинских радова), сматрамо да наручилац осим ових доказа, или уместо њих (јер су исти само опис који даје сам понуђач), може тражити и доказе „јаче“ снаге, нпр. пописне листе, саобраћајне дозволе, уговор о купопродаји, уговор о закупу, уговор о лизингу и др.

Докази које ЗЈН наводи за кадровски капацитет су: изјава о кључном техничком особљу и другим експертима, а који ће бити одговорни за извршење уговора, као и о лицима одговорним за контролу квалитета. Поред ових доказа, наручилац може од понуђача да тражи и неке друге доказе, нпр. доказ о радном односу тих лица, или доказ да ће лица која иначе нису запослена код понуђача бити ангажована од стране понуђача у реализацији конкретне јавне набавке, уверење о стручној спреми, потврде о положеним испитима итд.

Испуњеност услова од стране подизвођача

Један од начина на који заинтересована лица могу учествовати у поступку јавне набавке јесте и подношење понуде с подизвођачем. Најважнија карактеристика такве понуде је да је сва одговорност за реализацију уговора о јавној набавци на самом понуђачу, а не на подизвођачима. У томе је главна разлика између понуде с подизвођачима и заједничке понуде, код које су сви понуђачи неограничено солидарно одговорни наручиоцу.

У погледу испуњености услова за учешће подизвођача у поступцима јавних набавки, разликујемо испуњеност обавезних и додатних услова. Од обавезних услова, сваки подизвођач мора да испуни услове из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН. Ту спадају: регистрација подизвођача; неосуђиваност подизвођача и његових законских заступника за кривична дела побројана у члану 75. став 1. тачка 2) ЗЈН; да је подизвођач измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине.

ЗЈН изричито одређује да подизвођач мора имати дозволу надлежног органа само уколико ће управо он реализовати део јавне набавке за који се тражи дозвола. Дакле, ако ће улога подизвођача бити само реализација дела набавке за који није потребна дозвола надлежног органа, у том случају подизвођач не мора да има дозволу.

Ако је за извршење дела јавне набавке потребно испунити обавезан услов из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН, понуђач може доказати испуњеност тог услова преко подизвођача којем је поверио извршење тог дела набавке. Ова одредба ће имати велики значај у оним јавним набавкама које су сложене и обимне, где предмет јавне набавке обухвата много различитих услуга и радова, а дозволе су потребне само за део предмета набавке. Међутим, да би овако нешто било могуће, потребно је да део набавке за који је неопходна дозвола не прелази 10% укупне вредности јавне набавке и да ће тај део набавке (за који је потребна дозвола) извршити управо подизвођач који има дозволу.

Поред обавезних услова из члана 75. ЗЈН, наручилац може конкурсном документацијом тражити да подизвођачи испуне и неке додатне услове. При томе је потребно да наручилац јасно одреди који су то услови и како се исти доказују, као и да води рачуна да ти додатни услови не могу бити такви да ограниче подношење понуде са подизвођачем.

Све услове који се траже од подизвођача (било обавезне, било додатне) подизвођач доказује тако што ће понуђач за њега доставити тражене доказе. Управо зато је предвиђено да је понуђач дужан да наручиоцу, на његов захтев, омогући приступ и код подизвођача ради утврђивања испуњености тражених услова.

Испуњеност услова у заједничкој понуди

Подношење заједничке понуде даје могућност лицима која не могу или не желе да самостално поднесу понуду, да на конкурентан начин учествују у поступку за доделу уговора о јавној набавци.

У погледу услова које морају испунити учесници у заједничкој понуди, ЗЈН је предвидео да сваки понуђач из групе понуђача самостално мора да испуни све услове из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН. Ту спадају следећи услови: регистрација понуђача; неосуђиваност понуђача и његових законских заступника за кривична дела побројана у члану 75. став 1. тачка 2) ЗЈН; да је понуђач измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине.

ЗЈН предвиђа да дозволу надлежног органа код заједничке понуде мора да има само онај понуђач којем је поверено извршење дела набавке за који је неопходна дозвола. Дакле, довољно је да само један од учесника из заједничке понуде има дозволу надлежног органа уколико ће управо он извршити део набавке за који је дозвола потребна.

У погледу испуњености додатних услова (нпр. финансијски, пословни, кадровски, технички капацитет итд.), предвиђено је да понуђачи из групе понуђача додатне услове испуњавају заједно, осим ако наручилац из оправданих разлога не одреди другачије. Део ове одредбе „осим ако наручилац из оправданих разлога не одреди другачије“ указује на то да могу да постоје ситуације у којима ће наручилац моћи да захтева нпр. да сваки члан групе понуђача испуни тражени додатни услов, или да тачно одређени члан групе понуђача испуни постављени додатни услов (нпр. услов мора да испуни онај понуђач који има дозволу за обављање делатности која је предмет јавне набавке). Као и сваки изузетак од правила, тако би и ову одредбу требало што рестриктивније тумачити и користити је само у изузетним случајевима, јер понуђачи и подносе заједничку понуду због удруживања капацитета.

Начини доказивања услова за учешће

1) Општи начин доказивања

Наручилац може одредити у конкурсној документацији да се испуњеност свих или појединих услова, осим услова из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН, доказује достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове.

Ако је понуђач доставио наведену изјаву (из члана 77. став 4. ЗЈН) наручилац је пре доношења одлуке о додели уговора дужан да од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија затражи да достави копију захтеваних доказа о испуњености услова, а може и да затражи на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа. Наручилац доказе може да затражи и од осталих понуђача.

Наручилац није дужан да од понуђача затражи достављање свих или појединих доказа уколико за истог понуђача поседује одговарајуће доказе из других поступака јавних набавки код тог наручиоца.

Овде је важно уочити да је наручилац тај који одређује начин доказивања услова, а не понуђачи. Уколико наручилац као доказ о обавезним условима захтева достављање конкретних докумената, тада понуђачи, да би им понуде биле прихватљиве, морају доставити конкретне доказе, а не изјаву. ЗЈН даје могућност наручиоцу да као једини доказ тражи изјаву и то како за обавезне услове из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН, тако и за додатне услове (нпр. капацитети понуђача). Дакле, наручилац је тај који ће приликом сачињавања конкурсне документације одредити да ли се услови доказују изјавом или конкретним доказима и притом може тражити од понуђача да неке услове докажу изјавом, а неке конкретним доказима. Једини услов који се не може доказати изјавом, него конкретним документом јесте дозвола надлежног органа (из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН), уколико се иста тражи за реализацију конкретне јавне набавке.

2) Поступак јавне набавке мале вредности и преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН

Наручилац није дужан да поступи на претходно наведени општи начин доказивања у случају поступка јавне набавке мале вредности и преговарачког поступка из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН чија је процењена вредност мања од износа из члана 39. став 1. ЗЈН. Наиме, уколико наручилац спроводи поступак јавне набавке мале вредности или преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН чија је процењена вредност мања од од 5.000.000 динара, тада не мора да пре доношења одлуке о додели уговора од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија затражи да достави копију захтеваних доказа о испуњености услова, или на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа. Дакле, и код наведена два основа преговарачких поступака без објављивања позива за подношење понуда наручилац може уместо достављања конкретних доказа о условима, да тражи од понуђача да достави изјаву којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове. Као и у поступцима јавних набавки мале вредности и у свим осталим поступцима, тако и код ових преговарачких поступака, наручилац увек мора да тражи достављање дозволе надлежног органа (из члана 75. став 1. тачка 5) ЗЈН), уколико је иста потребна за реализацију конкретне јавне набавке.

3) Преговарачки поступак из члана 36. став 1. тач. 4) до 7) ЗЈН

Преговарачки поступци описани у овој тачки су: преговарачки поступак који се спроводи код додатних испорука добара (члан 36. став 1. тачка 4) ЗЈН), код додатних услуга или радова (члан 36. став 1. тачка 5) ЗЈН), код набавки добара од понуђача који је у ликвидацији или стечају (члан 36. став 1. тачка 6) ЗЈН) и у случају набавке добара на робним берзама (члан 36. став 1. тачка 7) ЗЈН). И у овим поступцима, наручилац је овлашћен да одреди начин доказивања услова, односно да начин доказивања испуњености услова из члана 75. став 1. ЗЈН, мора бити примерен околностима конкретне набавке. Услов који и у овим поступцима увек мора да се докаже на начин прописан ЗЈН јесте дозвола надлежног органа, уколико се иста тражи за реализацију конкретне јавне набавке. Овде морамо нагласити да се примерен доказ односи само на доказивање обавезних услова (услови из члана 75. став 1. ЗЈН), а не и на доказивање додатних услова. Уколико се наручилац определи да се обавезни услови доказују на неки други начин, а не доказима који су предвиђени у члану 77. став 1. тач. 1)–4), тада сходно члану 11. став 4. тачка 4) Правилника о конкурсној документацији, упутство како се доказује испуњеност услова мора да садржи прецизно навођење доказа који се од понуђача траже. Ово је и разумљиво, јер су то неки други докази, а не они које превиђа ЗЈН.

4) Регистар понуђача

Разлог увођења регистра понуђача, који води Агенција за привредне регистре је да се понуђачима олакша припремање понуда, као и наручиоцима стручна оцена понуда, јер је чланом 78. ЗЈН предвиђено да лица која се буду налазила у регистру понуђача неће бити дужна да приликом подношења понуде или пријаве доказују испуњеност појединих обавезних услова. Међутим, на овај начин се неће доказивати сви услови, већ само обавезни услови из члана 75. став 1. тачке 1) до 4) ЗЈН, и то: да је понуђач регистрован код надлежног органа, да понуђач и његов законски заступник нису осуђивани за кривична дела која су наведена у члану 75. ЗЈН, да је понуђач измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине. Остали услови, међу којима су и дозвола надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке и сви додатни услови, не могу се доказивати на овај начин. То је и оправдано, будући да је питање дозвола нешто што се посебно тражи у свакој јавној набавци у којој су дозволе потребне, те би тешко било да један овакав регистар има податке о свим дозволама које су потребне за разне делатности. С друге стране, и додатни услови, као што су пословни, финансијски, кадровски и технички капацитети, не могу бити евидентирани у Регистру понуђача, јер сваки наручилац за сваку конкретну јавну набавку одређује да ли ће ове капацитете тражити и како ће одредити те минималне услове. Дакле, испуњеност само оних услова који су на јасан начин предвиђени ЗЈН (а то су услови из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН), могу бити евидентирани у једном оваквом регистру, јер код тих услова нема дилеме шта се од понуђача тражи као минимални услов.

С обзиром да лица која се налазе у Регистру понуђача нису дужна да доказују испуњеност појединих обавезних услова, поставља се питање како ће наручилац знати да ли се неко лице налази у Регистру понуђача. Одговор је дат у члану 78. став 2. ЗЈН, којим је предвиђено да је регистар понуђача доступан на интернет страници Агенције за привредне регистре. Дакле, сваки наручилац ће моћи на интернет страници Агенције за привредне регистре да провери да ли је лице које је поднело понуду или пријаву уписано у регистар понуђача. Уколико је лице уписано у регистар понуђача, то значи да испуњава обавезне услове из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН, те неће бити у обавези да у понуди или пријави подноси доказе о тим условима. Испуњеност осталих услова (дозвола надлежног органа за обављање делатности и сви додатни услови), сви понуђачи ће морати да докажу на други начин (најчешће, конкретним доказима), без обзира на то да ли се налазе у Регистру понуђача. Имајући у виду да у ЗЈН није прецизирано да ли су понуђачи из регистра дужни да приликом подношења понуда на неки начин укажу наручиоцу да нису поднели доказе зато што се налазе у Регистру понуђача, Републичка комисија поводом тог питања заузела је начелни правни став: „Уколико понуђач или подносилац пријаве уз понуду или пријаву не доставе доказе о испуњености услова за учешће из члана 75. став 1. тачке 1) до 4) Закона о јавним набавкама, наручилац је дужан да провери да ли су та лица уписана у регистар понуђача који је, у складу са одредбама члана 78. Закона о јавним набавкама, доступан на интернет страници Агенције за привредне регистре, без обзира да ли су та лица у својој понуди или пријави навела податке о упису у тај регистар. У том случају, сматраће се да су испуњени наведени услови уколико су понуђач или подносилац пријаве уписани у регистар понуђача пре протеча рока за подношење понуда у конкретном поступку јавне набавке, што је наручилац, такође, дужан да провери.“

Када се одређено лице нађе у регистру понуђача, оно у том регистру може бити само док испуњава услове из члана 75. став 1. тач. 1) до 4) ЗЈН. Да би подаци у регистру понуђача били тачни и ажурни, предвиђена је једна важна обавеза за све органе који издају доказе о испуњености услова из члана 75. став 1. тач. 1) до 4) ЗЈН. Наиме, сви ти органи (нпр. судови који изричу кривичне санкције, Пореска управа, јединице локалне самоуправе, итд.) дужни су да након што утврде промене или изрекну санкцију или меру лицу регистрованом у регистру понуђача, одмах о томе обавесте Агенцију за привредне регистре. Тада Агенција за привредне регистре, по службеној дужности, мора да избрише понуђача из регистра понуђача уколико престане да испуњава неки од законом прописаних услова. Поред тога што се брише из регистра када престане да испуњава услове из члана 75. став 1. тач. 1) до 4) ЗЈН, понуђач се брише из регистра понуђача и уколико сам поднесе такав захтев. У регистру понуђача, сходно члану 78. став 1. ЗЈН, могу се наћи предузетници и правна лица. Да би били у регистру понуђача, правна лица и предузетници морају уз захтев за упис у регистар понуђача, Агенцији за привредне регистре да поднесу и документе којима доказују испуњеност обавезних услова из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН. Ово је потпуно оправдан захтев, јер Агенција за привредне регистре мора да провери испуњеност услова из члана 75. став 1. тач. 1)–4) ЗЈН приликом оцене да ли лице може да се нађе у регистру понуђача. Који

докази се подносе Агенцији за привредне регистре уз регистрациону пријаву, дефинисано је подзаконским актом, а то је Правилник о садржини регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача („Службени гласник РС“, број 75/2013).

Посебна правила код доказивања

1) Форма доказа

Чланом 79. став 1. ЗЈН предвиђено је у којој форми се могу достављати докази о испуњености услова. Дакле, избор је на понуђачима. То значи да ће понуђачи увек, у сваком поступку јавне набавке, моћи да све доказе о испуњености услова достављају у неоввереним копијама, док ова одредба за наручиоце значи да не могу у конкурсним документацијама од понуђача да захтевају да доставе доказе у оригиналу или овереној копији.

Као што је већ наведено, ЗЈН прописује да ако је понуђач доставио изјаву из члана 77. став 4. ЗЈН, наручилац је пре доношења одлуке о додели уговора дужан да од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија затражи да достави копију захтеваних доказа о испуњености услова, а може и да затражи на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа. Наручилац доказе може да затражи и од осталих понуђача. Наручилац није дужан да од понуђача затражи достављање свих или појединих доказа уколико за истог понуђача поседује одговарајуће доказе из других поступака јавних набавки код тог наручиоца. Такође је важно истаћи да је наручилац дужан да понуђачу кога позива да му достави копију захтеваних доказа или на увид оригинал или оверену копију доказа, остави примерен рок за доставу тражених доказа, који не може бити краћи од пет дана.

ЗЈН је регулисао и напред поменути ситуацију како да поступи наручилац уколико је у поступцима јавних набавки мале вредности, као и у преговарачким поступцима из члана 36. став 1. тач. 2) и 3) ЗЈН, код којих је процењена вредност мања од 5.000.000 динара, уместо доказа тражио изјаву понуђача о испуњености услова. Наиме, уколико у овим поступцима наручилац дозволи понуђачима да испуњеност свих или појединих услова (не може само дозвола надлежног органа) докажу изјавом под пуном материјалном и кривичном одговорношћу, тада може, али не мора да пре доношења одлуке о додели уговора тражи од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија да достави копију захтеваних доказа или на увид оригинал или оверену копију свих или појединих доказа о испуњености услова, уколико се наручилац определи за такво поступање.

Уколико понуђач у остављеном року не достави тражене доказе, наручилац ће морати да одбије понуду тог понуђача као неприхватљиву. Поред обавезе да поступи у остављеном року, понуђач има и обавезу да достави све тражене доказе, јер уколико је наручилац од понуђача тражио да достави нпр. четири доказа у копији, оригиналу или овереној копији на увид, а он достави три доказа, тиме понуђач није поступио по позиву наручиоца, те ће његова понуда бити одбијена као неприхватљива.

2) Доказивање услова преко интернет страница

Чланом 79. став 4. ЗЈН предвиђено је да понуђачи нису дужни да достављају доказе који су јавно доступни на интернет страницама надлежних органа. На пример, доказ да је понуђач регистрован може се видети на интернет страници Агенције за привредне регистре. Самим тим, сва лица која су регистрована код Агенције за привредне регистре неће имати обавезу достављања извода из регистра Агенције за привредне регистре. Међутим, да би ово правило могло да се примењује, наручилац претходно мора у конкурсној документацији да наведе који су то докази јавно доступни на интернет страницама надлежних органа, као и то да понуђачи те доказе нису дужни да доставе.

Следеће битно правило је да, уколико понуђач у својој понуди наведе интернет страницу на којој су тражени подаци јавно доступни, тада наручилац не може одбити његову понуду као неприхватљиву, без обзира на то што понуда не садржи доказ одређен ЗЈН или конкурсном документацијом. Примера ради, наручилац у конкурсној документацији тражи као додатни услов да понуђачи имају пословни приход у претходне три године 2.000.000 динара, а као доказ за овај услов предвиди достављање биланса успеха. Уколико понуђач не приложи биланс успеха у оквиру понуде, већ у понуди наведе да се податак о његовом пословном приходу за претходне три године налази на интернет страници Агенције за привредне регистре, наручилац због тога неће моћи да одбије његову понуду. Овакво тумачење произлази из термина који је законодавац употребио, а то је „тражени подаци јавно доступни“. Дакле, понуђач не мора да достави доказ тражен конкурсном документацијом, уколико је податак који се тражи као неки услов (у датом примеру податак је пословни приход) доступан на интернет страници надлежног органа и уколико се понуђач позове на ту интернет страницу. Дакле, два услова морају бити кумулативно испуњена да би се применио овај став, а то су: 1) подаци (нису неопходни докази) су јавно доступни на интернет страници надлежног органа и 2) понуђач мора у понуди да се позове на ту интернет страницу.

3) Електронски документи

Уколико понуђач поседује доказ о испуњености услова у форми електронског документа, тада је потребно да достави копију електронског документа у писаном облику, у складу са законом којим се уређује електронски документ. Друга је ситуација уколико понуђач подноси електронску понуду, јер се тада докази достављају у изворном електронском облику, а не на претходно описани начин.

4) Докази понуђача који имају седиште у другој држави

Уколико понуду поднесе понуђач који има седиште у другој држави, наручилац може (али не мора) да провери да ли су документи којима понуђач доказује испуњеност тражених услова издати од стране надлежних органа те државе. Та провера се може обавити нпр. преко дипломатско-конзуларних представништава.

Имајући у виду да свака држава има своје законе, па тако и правила који државни органи воде одређене регистре, евиденције, односно ко је надлежан за издавање потврда и уверења која се траже у поступцима јавних набавки (нпр. потврде о плаћеним порезима, о неосуђиваности, итд.), може се догодити да понуђач који има седиште у иностраној држави неке доказе неће моћи да достави, јер се исти уопште не издају у тој иностраној држави. Управо у тим ситуацијама ЗЈН даје могућност страном понуђачу да уместо доказа из члана 77. ЗЈН (то су докази и за обавезне и за додатне услове), који се не издају у његовој земљи, приложи своју писану изјаву да испуњава тражене услове. Та изјава мора бити дата под кривичном и материјалном одговорношћу и оверена пред судским органом, управним органом, јавним бележником или другим надлежним органом државе у којој понуђач има седиште. Наручилац ће, када добије овакву изјаву страног понуђача, моћи одмах да је прихвати као одговарајућу замену за тражени доказ, дакле, без претходне провере да ли је доказ могао да буде издат. Претпостављамо да је интенција законодавца била да се поступци јавних набавки (а посебно поступци у којима учествују само страни понуђачи) у овим ситуацијама убрзају, јер је општепознато да је било много потешкоћа да наручиоци дођу до података да ли у некој иностраној држави постоји институција која би издала тражени доказ. Радње које су наручиоци у овим ситуацијама обично примењивали (информисање преко дипломатско-конзуларних представништава) трајале су веома дуго, што је отежавало набављање добара, услуга и радова. Међутим, наручилац може, уколико сматра да је то потребно, да провери да ли су испуњени услови за издавање овакве изјаве страног понуђача.

5) Накнадно достављање доказа

Чланом 79. став 9. ЗЈН предвиђен је изузетак од правила да понуђач након истека рока за подношење понуда не може да допуни своју понуду. То је ситуација када понуђач није могао да прибави тражена документа због тога што она до тренутка подношења понуде нису могла бити издата по прописима државе у којој има седиште. Тада наручилац треба да дозволи том понуђачу да у накнадном року достави тражена документа. Који је то накнадни рок, одређује сам наручилац, али то мора бити примерен рок, што практично значи да ће се у сваком конкретном случају процењивати колики рок наручилац треба да остави понуђачу. Међутим, да би понуђачу који се нађе у оваквој ситуацији било омогућено да накнадно доставља доказе, потребно је да уз понуду приложи одговарајући доказ да тражени документи по прописима државе у којој има седиште, нису могли бити издати до тренутка подношења понуде.

6) Промена у вези са испуњеношћу услова

Једно од законских правила када су у питању услови и докази је и обавеза понуђача, кандидата и добављача да без одлагања обавести наручиоца о било којој промени у вези са испуњеношћу услова из поступка јавне набавке, која наступи до доношења одлуке, односно закључења уговора, током важења листе кандидата, односно током важења уговора о јавној набавци и да је на прописани начин документује. Међутим, ЗЈН не регулише питање шта је

последица таквог обавештавања. Једини поступак у којем ЗЈН изричито наводи шта је последица оваквих обавештења јесте квалификациони поступак, где је предвиђено да ће наручилац искључити кандидата са листе кандидата ако престане да испуњава услове за признавање квалификације.

7) Трошкови прибављања доказа

У случајевима када наручилац сам одређује доказе (нпр. докази за додатне услове, докази за поступак јавне набавке мале вредности, итд.), он мора водити рачуна о трошковима прибављања тих доказа, односно да трошкови прибављања доказа не буду несразмерни процењеној вредности јавне набавке.

17. Техничке спецификације

Техничке спецификације и пројектна документација, у смислу ЗЈН, представљају техничке захтеве који су обавезни саставни део конкурсне документације, а у којима су предвиђене карактеристике радова, добара или услуга. Оне морају омогућити да се радови, добра или услуге који се набављају опишу на начин који је објективан и који одговара потребама наручиоца. Техничка спецификација обавезан је саставни део конкурсне документације сваког појединачног поступка, у којем наручилац дефинише техничке захтеве предмета набавке, односно карактеристике које понуђена добра, услуге и радови морају да испуњавају.

У случају набавке добара и услуга, техничким спецификацијама се одређују карактеристике тих добара и услуга, као што су: димензије, ниво квалитета, методе за осигурање квалитета, сигурност, степен утицаја на животну средину, потрошњу енергије и других битних ресурса током коришћења производа, доступност за све кориснике (укључујући особе са инвалидитетом), оцену усаглашености, употребу производа. Техничким спецификацијама могу бити обухваћене и друге карактеристике које се тичу производа као што су назив под којим се производ продаје, терминологија, ознаке, тестирање и методе тестирања, паковање, обележавање и етикетирање, производни процес и процедура оцене усаглашености.

У случају јавне набавке радова, техничке карактеристике, поред наведених, могу обухватати и прописе о пројектима, обрачуну трошкова, проби, инспекцији, условима преузимања, техници или методу градње.

Сходно одредбама ЗЈН, наручиоцима је на располагању неколико начина за одређивање техничких спецификација.

Први начин је путем позивања на напред наведене техничке карактеристике и позивањем на српске, европске, међународне или друге стандарде и сродна документа. Стандард је, у смислу Закона о стандардизацији („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 46/2015), јавно доступан документ, утврђен консензусом и донет од признатог тела, у коме се за општу и вишекратну употребу утврђују правила, захтеви, карактеристике, упутства, препоруке или смернице за активности или њихове резултате, ради постизања оптималног нивоа уређености у одређеној области у односу на постојеће или могуће проблеме. Стандарди могу бити:

- 1) међународни стандарди (нпр. ISO, IEC, ITU стандарди);
- 2) европски стандарди (нпр. CEN, CENELEC, ETSI стандарди);
- 3) српски стандарди (SRPS стандарди);
- 4) други стандарди (нпр. грански стандарди, стандарди предузећа), у зависности од предмета набавке.

Домаћи и међународни стандарди су изједначени, односно наручиоци могу слободно да изаберу на који ће се стандард позвати, без обзира на то да ли је он домаћи или међународни. Приликом одређивања техничких спецификација путем навођења стандарда потребно је да то навођење буде праћено речима „или одговарајуће“. То значи да понуђачи нису дужни да понуде добра, услуге или радове који формално испуњавају услове у погледу стандарда. Довољно је да понуде добра, услуге или радове који суштински испуњавају услове из траженог стандарда. Изузетно, понуђена добра, услуге или радови морају формално да испуњавају услове у погледу стандарда ако се технички пропис позива на српски стандард. Тада је такав стандард обавезан и примењује се као технички пропис без навођења речи „или одговарајуће“. Међутим, наручилац је дужан да прихвати и други стандард који испуњава захтеве српског стандарда, као и доказе који то потврђују. Докази могу бити: потврда, технички досије произвођача, или извештај о тестирању које је спровела овлашћена организација.

Други начин одређивања техничких спецификација јесте описивањем карактеристика или функционалних захтева, који могу укључивати и еколошке карактеристике и захтеве у погледу енергетске ефикасности. Таква спецификација мора да буде прецизна и јасна. Састављање прецизне и јасне техничке спецификације је од кључног значаја и за наручиоца и за понуђача. Наручиоцу је од значаја да би могао да оцени да ли понуда одговара његовим захтевима. Понуђачима је добро састављена техничка спецификација од значаја, пре свега, да би могли да поднесу одговарајућу понуду.

Трећи и четврти начин представљају комбинацију претходна два начина. С тим у вези, наручилац може одредити техничке спецификације у виду карактеристика или функционалних захтева (други начин) с позивом на спецификације и стандарде или сродна документа (први начин). Такође, наручилац може одредити техничке спецификације упућивањем на спецификације и стандарде или сродна документа (први начин) за одређене карактеристике и упућивањем на карактеристике или функционалне захтеве (други начин). Сродни документ, у смислу Закона о стандардизацији, јесте документ (нпр. техничка спецификација, технички извештај, упутство) који је донела међународна или европска организација за стандардизацију, односно национално тело за стандардизацију у Републици Србији и који је доступан јавности, а не испуњава услове да буде донет као српски стандард.

Када одређује техничке спецификације, наручилац има обавезу да у конкурсној документацији предвиди обавезно поштовање техничких стандарда приступачности за особе са инвалидитетом, односно да је техничко решење приступачно за све кориснике.

Приликом одређивања техничких спецификација, наручилац мора водити рачуна да таквом техничком спецификацијом не смеју да се фаворизују одређени понуђачи у смислу начела једнакости понуђача и начела обезбеђивања конкуренције. Није дозвољено коришћење нити позивање на техничке спецификације и стандарде који означавају добра, услуге или радове одређене производње, извора или градње. Такође, није дозвољено ни коришћење

појединачног робног знака, патента или типа, нити посебног порекла или производње, осим ако је предмет набавке такав да га, без употребе елемената попут робног знака и сличног, није могуће довољно разумљиво описати понуђачима. У том случају, наручиоци могу да наводе у конкурсној документацији појединачни робни знак, патент или тип, посебно порекло или производњу, уз навођење речи „или одговарајуће“.

Ако наручилац намерава да набави добра, услуге или радове са специфичним еколошким, друштвеним или другим карактеристикама, може у техничким спецификацијама, критеријумима за доделу уговора или условима за извршење уговора, захтевати одређене ознаке као доказ да добра, услуге или радови одговарају траженим карактеристикама под условом да су испуњени сви следећи услови:

- 1) да се захтев за ознаку искључиво односи на критеријуме који су у вези са предметом јавне набавке и да је одговарајући за дефинисање карактеристика предмета јавне набавке;
- 2) да је захтев за ознаку одређен на основу објективно проверљивих и недискриминаторских критеријума;
- 3) да су ознаке одређене у отвореном и транспарентном поступку уз учешће свих интересних група, попут државних органа, корисника услуга, социјалних партнера, потрошача, произвођача, дистрибутера, невладиних организација и сл.;
- 4) да су ознаке доступне свим заинтересованим лицима;
- 5) да су захтеви за ознаком одређени од стране трећег лица над којим заинтересовано лице, односно понуђач који се пријавио за добијање ознаке не може вршити одлучујући утицај.

Ако наручилац захтева тачно одређену ознаку, дужан је да прихвати све ознаке које потврђују да добра, услуге или радови испуњавају захтеве одговарајуће ознаке.

У ситуацији када заинтересовано лице очигледно није било у могућности да прибави одређену ознаку коју је наручилац захтевао у конкурсној документацији или одговарајућу ознаку, наручилац је дужан да прихвати други одговарајући начин доказивања који може обухватити и техничку документацију произвођача под условом да заинтересовано лице докаже да добра, услуге или радови које он нуди испуњавају захтеве одређене ознаке или одређене захтеве које је наручилац предвидео.

Битни захтеви који се односе на заштиту животне средине, безбедност и друге околности од општег интереса који нису укључени у важеће техничке норме и стандарде, морају да се примењују и да се наведу у конкурсној документацији.

У конкурсној документацији, наручилац мора навести да накнаду за коришћење патената, као и одговорност за повреду заштићених права интелектуалне својине, сноси искључиво понуђач.

18. Критеријуми за доделу уговора

Критеријум је мерило за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда. Дефиниција указује на то да је у питању параметар на основу којег садржину понуда које прибави у поступку јавне набавке, наручилац упоређује и оцењује, како би утврдио која је понуда прворангирана и исту изабрао као најповољнију, а понуђача који ју је поднео, позвао на закључење уговора о реализацији конкретне јавне набавке.

Одређивање критеријума у конкурсној документацији, њихов опис и њихова објективна примена при оцењивању понуда, за наручиоца су свакако најважнији и најкомплекснији део.

Стручна оцена понуда је фаза поступка јавне набавке која следи после отварања понуда и која, као први корак, подразумева преглед понуда, а затим и оцену. Оцена понуда, прво, подразумева одбијање неприхватљивих понуда (које обухватају и неодговарајуће понуде). После тога, рангирањем понуда које нису одбијене, и то применом унапред одређеног критеријума и његових елемената (у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији), долази се до одлуке о додели уговора. Из наведеног произилази да наручилац не може да рангира понуде које је претходно одбио, јер су тиме искључене из даље стручне оцене.

Обавеза на основу које је наручилац дужан да објави исти критеријум и елементе критеријума за доделу уговора у позиву за подношење понуда и у конкурсној документацији, прописана је чланом 84. став 1. ЗЈН.

Приликом одређивања елемената критеријума у конкурсној документацији, наручилац мора водити рачуна да:

- 1) елементи критеријума не смеју бити дискриминаторски;
- 2) елементи критеријума морају бити у логичкој вези с предметом јавне набавке;
- 3) опише елементе критеријума, с навођењем методологије за доделу пондера за сваки елемент, која ће омогућити накнадну објективну проверу оцењивања понуда;
- 4) елементи критеријума морају бити вредновани.

Конкуренција међу понуђачима омогућава да што већи број понуђача учествује у поступцима јавних набавки, и да на тај начин наручилац има већи избор понуда, а такмичење међу понуђачима свакако би требало обезбедити наручиоцу квалитетнију реализацију предмета јавне набавке (ефикасност) уз што нижу цену (економичност). Да би конкуренција међу понуђачима, као једно од основних начела јавних набавки, могла да буде остварена, мора се спречити неоправдана дискриминација понуђача.

Наиме, дискриминација одређених понуђача, било на основу елемената критеријума или на основу услова за учествовање, која нема никакво реално упориште у потребама наручиоца,

свакако ограничава конкуренцију, односно онемогућава учествовање оних понуђача који би иначе могли равноправно да конкуришу за реализацију предметне набавке. Дакле, није довољно да наручилац има конкуренцију међу понуђачима тако што ће прикупити одређени број понуда (често се може чути став да ефективну конкуренцију чине најмање три понуде), већ је потребно испоштовати и захтев да ниједан од потенцијалних понуђача не буде неоправдано онемогућен у достизању циља да његова понуда буде изабрана као најповољнија. Дискриминација на основу елемената критеријума може настати приликом одређивања елемента критеријума, као и описом начина примене елемента критеријума.

Приликом навођења елемената критеријума у конкурсној документацији, наручилац је дужан да одреди елементе који су у логичкој вези с предметом конкретне јавне набавке. Тај захтев је непосредно повезан с претходним захтевом који забрањује примену дискриминаторских елемената критеријума. Логичка веза значи да је елемент критеријума оправдан са становишта објективних потреба наручиоца у погледу коришћења резултата реализоване набавке. Скоро свако одступање од испуњења ове обавезе од стране наручиоца указује на дискриминацију одређеног понуђача или више њих, односно на неоправдано фаворизовање других, чиме се ограничава конкуренција међу понуђачима. С друге стране, дискриминација или, другачије речено, давање предности одређеној понуди, неће бити недозвољена, уколико је оно што је одређено као елемент критеријума у логичкој вези с предметом јавне набавке, односно ако се кроз исти осликава објективна и реална потреба наручиоца. Несумњиво је да елемент критеријума није у логичкој вези са садржином јавне набавке, уколико је одређен без икакве повезаности са својствима предмета јавне набавке. На пример, број запослених инжењера никако није од значаја за једноставну набавку услуге чишћења просторија, која подразумева ангажовање лица с нижом стручном спремом.

Један од основних захтева у погледу елемената критеријума економски најповољније понуде које прописује ЗЈН, јесте и обавеза наручиоца да опише начин примене елемената критеријума, односно методологију на основу које ће додељивати пондере за сваки од тих елемената. Опис елемената критеријума представља, пре свега, јасно одређење елемената критеријума економски најповољније понуде, а затим и одређење јасног и објективно проверљивог начина – методологије доделе пондера од којег непосредно зависи како ће понуде бити рангиране те, самим тим, на основу чега ће у конкретном случају бити изабрана најповољнија понуда. Оно што је циљ прописивања такве обавезе на страни наручиоца је, пре свега, остварење начела транспарентности поступака јавних набавки, и то на тај начин што се свим потенцијалним понуђачима, унапред, у конкурсној документацији, пружају информације које им омогућавају да припреме понуде тако да оне буду довољно конкурентне. Тако, понуђачи могу да изврше све потребне калкулације у настојању да њиховој понуди буде додељен што већи број пондера да би била изабрана као најповољнија. С друге стране, поштовање наведене обавезе приликом састављања конкурсне документације чини могућом проверу стручне оцене понуда, односно да ли је иста спроведена на начин одређен конкурсном документацијом. Наведена могућност провере

није само од значаја за саме понуђаче који учествују у поступку јавне набавке, већ и за надлежне органе који контролишу спровођење тог поступка и пружају заштиту права, а пре свих за Републичку комисију. Као опис начина примене елемената критеријума најчешће се користе различити математички модели и формуле. Требало би упозорити на то да је веома важно да, пре објављивања позива и конкурсне документације, наручилац провери да ли је формула, односно опис начина (методологија) примене елемената критеријума реално применљива, да се не би у фази стручне оцене понуда утврдило да се добијају резултати који су неупотребљиви за потребе рангирања понуда. Једна од грешака је да резултати одређених формула прелазе максималан број пондера предвиђен за појединачне елементе критеријума, тако да укупан збир пондера прелази 100, што је у супротности са одредбом члана 85. став 5. ЗЈН.

Вредновање елемената критеријума представља одређивање „тежине“ или „релативног значаја“ свакога од њих, а путем навођења максималног броја пондера који ће бити додељен сваком елементу критеријума. Оно што је у том погледу обавеза наручиоца, јесте да број пондера одреди тако да њихов укупан збир у сваком случају буде 100.

ЗЈН прописује обавезу за наручиоца да у конкурсној документацији одреди „резервне“ елементе критеријума, односно начин на основу кога ће доделити уговор у случају да две или више понуда после стручне оцене буду оцењене једнаким бројем пондера, односно имају исту понуђену цену. Тако би, на пример, наручилац могао у конкурсној документацији да предвиди да ће у ситуацији у којој би свака од понуда применом елемената критеријума добила исти укупан број пондера, као најповољнију сматрати ону понуду у којој је понуђена нижа цена.

Такође, у ЗЈН одређена је обавеза наручиоца да примењује само онај критеријум и елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, и то на начин како су описани и вредновани. Дакле, као прво, наручилац у фази стручне оцене понуда, када применом елемената критеријума рангира понуде, може да користи само онај критеријум и оне елементе критеријума које је предвидео у конкурсној документацији, односно не може да их промени приликом саме стручне оцене понуда. Истеком рока за подношење понуда, конкурсна документација постаје непроменљива у свим својим деловима, па тако и у погледу критеријума и елемената критеријума.

Међутим, наручилац не само да има обавезу да примени критеријуме и елементе које је одредио у конкурсној документацији, већ је и у обавези да примени опис елемената критеријума који подразумева методологију доделе пондера, а који је, такође, одредио у конкурсној документацији, као и да се придржава максималног броја пондера предвиђеног у истој документацији за сваки од елемената критеријума.

ЗЈН прописује две врсте критеријума које наручилац примењује ради рангирања понуда и избора најповољније понуде. То су критеријум „најнижа понуђена цена“ и критеријум „економски најповољнија понуда“.

Први критеријум јесте најнижа понуђена цена и он подразумева рангирање понуда само и искључиво на основу тога колики је износ цене понуђен, односно да ће понуда у којој је понуђена најнижа цена бити прворангирана, те самим тим и најповољнија. У том смислу, веома је важно да наручилац у конкурсној документацији представи све елементе који улазе у структуру цене, како би на основу тога заинтересовани понуђачи могли да понуде цену која, без икаквих дилема, обухвата све оно што је тражио наручилац. Ти елементи могу бити: царина, превоз, монтажа, разне таксе итд. На тај начин наручилац ће добити упоредиве понуде и цене које представљају једину могућу разлику међу њима, будући да те понуде све остало морају да испуњавају на једнак начин (услови за учествовање и техничке спецификације морају бити једнако испуњени у свим понудама).

Други критеријум јесте економски најповољнија понуда и састоји се од више елемената, а не само од цене. Могући елементи тог критеријума су као примери и наведени у оквиру члана 85. став 2. ЗЈН, али 17 наведених елемената свакако нису коначан списак, будући да је на крају тог списка јасно наведено да су могући и други елементи („...и др.“).

Члан 85. став 4. ЗЈН прописује да услови за учешће из чланова 75. и 76. ЗЈН не могу бити одређени као елементи критеријума. Услови за учествовање у поступку јавне набавке који одражавају статус понуђача, као што су регистрација, плаћени порези и доприноси, као и поседовање дозвола које су одређене посебним прописима, никако не могу бити елементи на основу којих ће се рангирати понуде. С друге стране, када су у питању услови за учествовање у поступку јавне набавке који се тичу пословног, финансијског, кадровског и техничког капацитета понуђача, исти нису унапред стриктно одређени неким посебним прописима, већ наручилац одређује шта ће се сматрати испуњењем истих. Тако је на наручиоцу да у конкурсној документацији одреди шта је од значаја за реализацију конкретног уговора о јавној набавци и да у складу с тим дефинише шта сматра финансијским и пословним капацитетом, односно кадровским и техничким капацитетом. Уколико наручилац сматра да је потребно, он ће дефинисати какву кадровску структуру и који број одређених кадрова понуђач мора да поседује, такође, којом опремом и машинама треба да располаже, или колики годишњи промет је требало да оствари у претходном периоду (најдуже претходне три обрачунске године). Самим тим, уколико наручилац одреди шта је од наведених капацитета потребно да потенцијални понуђачи поседују ради реализације конкретне јавне набавке, није логично ни оправдано рангирати понуђаче у погледу обима тих капацитета који прелази одређене минимуме и правити разлику између оних који имају нешто већи капацитет од минимума и оних који имају знатно већи капацитет.

У погледу обавеза наручиоца у вези с критеријумима за доделу уговора и елементима критеријума, Републичка комисија донела је више одлука и заузела неколико правних ставова. Један од њих¹⁵³ се односи на то да наручилац као елементе критеријума економски најповољнија понуда из члана 85. ЗЈН, може да користи само оне који се односе на извршење конкретног уговора о јавној набавци. Дакле, као елементи критеријума не могу да се користе они елементи који се односе на реализацију неких других, раније закључених уговора које је извршавао понуђач, као ни остале околности које нису у вези с извршењем конкретног уговора о јавној набавци. За разлику од услова који се односе на самог понуђача, елементи критеријума односе се на извршење конкретног уговора о јавној набавци, јер примена истих следи након што је утврђено да су испуњени услови за учешће понуђача. С тим у вези, стручне референце не могу бити одређене као елемент критеријума економски најповољније понуде, али могу бити предвиђене као додатни услов који се односи на пословни капацитет понуђача.

Чланом 85. став 6. ЗЈН предвиђено је да се избор између достављених понуда применом критеријума економски најповољније понуде обавља рангирањем понуда на основу додељеног броја пондера за сваки од елемената критеријума. У вези с тим, у члану 84. став 5. ЗЈН прописано је да је при оцењивању понуда наручилац дужан да примењује само оне елементе критеријума који су садржани у конкурсној документацији, и то на начин како су описани и вредновани.

Примена преференцијала

Као један од изузетака од начела једнакости понуђача, ЗЈН је предвидео давање одређене предности приликом рангирања понуда (у пракси названа „преференцијали“) домаћим понуђачима, односно добрима домаћег порекла. Тим одредбама, ЗЈН обавезује наручиоца да приликом избора најповољније понуде у ситуацији када постоје понуде домаћег и страног понуђача који пружају услуге или изводе радове, а разлика у коначном збиру пондера, односно цени, између најповољније понуде страног понуђача и најповољније понуде домаћег понуђача није већа од 5 пондера, односно 5% цене у корист страног понуђача, изабере понуду домаћег понуђача као најповољнију. С друге стране, ЗЈН-ом је прописано давање предности добру домаћег порекла у односу на добро страног порекла. Тако је предвиђено да ће у случају набавке добара када постоје понуде понуђача који нуде добра домаћег порекла и понуде понуђача који нуде добра страног порекла, наручилац као најповољнију понуду изабрати понуду понуђача који нуди добра домаћег порекла, под условом да разлика у коначном збиру пондера, односно цени, није већа од 5 пондера, односно 5% цене у корист понуде понуђача који нуди добра страног порекла. У понуђену цену страног понуђача урачунавају се и царинске дажбине.

¹⁵³ Начелни правни став Републичке комисије, број 9 од 27.12.2013. године.

ЗЈН прописује да је домаћи понуђач правно лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, односно физичко лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на доходак грађана. У случају да понуду подноси група понуђача, сматра се да је понуду поднео домаћи понуђач, уколико је сваки од учесника у заједничкој понуди правно или физичко лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, односно закона којим се уређује порез на доходак грађана. Уколико понуђач подноси понуду са учешћем подизвођача, сматра се да је понуду поднео домаћи понуђач, уколико су и понуђач и подизвођач правно или физичко лице резидент у смислу закона којим се уређује порез на добит правних лица, односно закона којим се уређује порез на доходак грађана.

Уколико понуђач поднесе доказ да нуди добра домаћег порекла, наручилац ће пре рангирања понуда позвати остале понуђаче чије су понуде оцењене као прихватљиве да се изјасне да ли су њихова добра домаћег порекла и да доставе одговарајући доказ. Републичка комисија заузела је начелни став да у ситуацији када више понуђача понуди идентично добро истог произвођача, а само један поднесе доказ о домаћем пореклу добара, наручилац није дужан да затражи и од осталих понуђача да се изјасне и доставе доказ о томе да нуде добро домаћег порекла, већ ће се сматрати да су сви наведени понуђачи понудили добро домаћег порекла¹⁵⁴.

Правилником о начину доказивања испуњености услова да су понуђена добра домаћег порекла („Службени гласник РС“, број 33/2013) предвиђено је да се доказ о домаћем пореклу добара која се нуде у поступку јавне набавке, доставља уз понуду. Доказ о домаћем пореклу добара издаје Привредна комора Србије на писани захтев подносиоца захтева у складу с прописима којима се уређује царински систем.

За предност дату домаћим понуђачима, ЗЈН одређује да ће се у поступцима јавних набавки у којима учествују понуђачи из држава потписница Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА 2006) сходно примењивати одредбе тог споразума.

Такође, предност која се даје добрима домаћег порекла, односно домаћим понуђачима у поступцима у којима учествују државе потписнице Споразума о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП), примењиваће се у складу с тим споразумом. ССП предвиђа да ће понуђачима који долазе из земаља потписница ССП бити омогућен приступ поступцима за доделу уговора о јавним набавкама у складу са српским Законом о јавним набавкама, под условима не мање повољним од услова који се примењују на српске понуђаче, најкасније пет година од ступања на снагу ССП (ССП је ступио на снагу 1.9.2013. године).

¹⁵⁴ Начелни правни став Републичке комисије, број 16 од 14.4.2014. године.

19. Негативне референце

Негативне референце представљају један од могућих начина елиминације несавесних понуђача који нису испуњавали обавезе током поступка јавне набавке или приликом извршења уговора. ЗЈН предвиђа искључиво могућност одбијања понуде у случају постојања негативне референце, а обухваћено је како неизвршавање обавеза из поступка јавне набавке, тако и неизвршавање уговорних обавеза.

ЗЈН прописује могућност за наручиоца да одбије понуду ако поседује доказ негативне референце, тј. доказ да је понуђач у претходне три године пре објављивања позива за подношење понуда у поступку јавне набавке:

- 1) поступао супротно забрани из чланова 23. и 25. ЗЈН (заштита интегритета поступка и забрана радног ангажовања код добављача);
- 2) повредио конкуренцију у поступку;
- 3) доставио неистините податке у понуди, или без оправданих разлога одбио да закључи уговор о јавној набавци када му је исти додељен;
- 4) одбио да достави доказе и средства обезбеђења на које се обавезао у својој понуди.

У случају неиспуњења обавеза по раније закљученим уговорима, наручилац може да одбије понуду понуђача за којег поседује доказ да у периоду од претходне три године пре објављивања позива за одношење понуда није испуњавао своје уговорне обавезе, под условом да је предмет набавке идентичан предмету набавке за који наручилац спроводи поступак.

Докази негативних референци могу бити:

- 1) правноснажна судска одлука, или коначна одлука другог надлежног органа;
- 2) исправа о реализованом средству обезбеђења испуњења обавеза из поступка јавне набавке или уговора о јавној набавци;
- 3) исправа о наплаћеној уговорној казни;
- 4) рекламације потрошача или корисника, ако нису отклоњене у уговореном року;
- 5) извештај надзорног органа о изведеним радовима који нису у складу с пројектом или уговором;
- 6) изјава о раскиду уговора због неиспуњења битних елемената уговора, ако је дата у складу са законом који регулише облигационе односе,
- 7) доказ о томе да је понуђач ангажовао лица која нису наведена у понуди као подизвођачи, односно учесници у заједничкој понуди;
- 8) други одговарајући доказ примерен предмету јавне набавке, који се односи на испуњење обавеза у ранијим поступцима јавне набавке или закљученим уговорима о јавним набавкама.

Наручилац има могућност да одбије понуду понуђача ако поседује правноснажну судску одлуку или коначну одлуку неког другог органа, иако се иста односила на поступак који је спровео или уговор који је закључио други наручилац, под условом да је предмет набавке исти. То значи да је довољно да постоји правноснажна судска одлука или коначна одлука другог надлежног органа и да је наручилац поседује како би могао одбити понуду понуђача.

20. Понуда – подношење и важење

Чланом 87. ЗЈН предвиђено је да понуђач може да поднесе само једну понуду, и то на следећа три начина:

- 1) непосредно,
- 2) путем поште, или
- 3) електронским средствима.

Понуда се подноси у затвореној коверти или кутији која мора бити затворена тако да се приликом отварања понуда може несумњиво утврдити да се први пут отвара. Понуђач може да поднесе понуду самостално, те учествовати у заједничкој понуди с једним или више понуђача и бити подизвођач понуђачу. У вези с тим, ЗЈН је прописао забрану која предвиђа да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач, нити исто лице може учествовати у више заједничких понуда. У супротном, наручилац има обавезу да одбије све понуде које су поднете супротно овој забрани. Имајући у виду прописану забрану, једино што је дозвољено јесте да се исто лице може јавити у две понуде, али само као подизвођач. Ова законска одредба има свој оправдани циљ, а то је да се спречи стварање фиктивне конкуренције, а самим тим и могуће злоупотребе.

Наручилац је дужан да у конкурсној документацији захтева од понуђача да у понуди наведе да ли ће извршење јавне набавке делимично поверити подизвођачу, те да наведе проценат укупне вредности који намерава да изврши преко подизвођача, а који не може бити већи од 50%, као и део предмета набавке који ће извршити преко подизвођача.

Понуђач има обавезу да у својој понуди наведе назив подизвођача, а уколико се уговор закључи, подизвођач се обавезно наводи и у уговору. ЗЈН је предвидео забрану да добављач накнадно, након закључења уговора, ангажује подизвођача. Ангажовање подизвођача који није наведен у понуди има за последицу реализацију средства обезбеђења и раскид уговора од стране наручиоца, осим ако би раскидом уговора наручилац претрпео велику штету. Такође, то може бити доказ негативне референце за добављача.

Међутим, ипак постоји могућност да добављач ангажује подизвођача који није био првобитно наведен у понуди, а то је случај када код подизвођача након подношења понуде настане трајнија неспособност плаћања. Тада добављач може ангажовати новог подизвођача, ако испуњава све услове за подизвођача и ако наручилац на то пристане.

ЗЈН је предвидео могућност да наручилац може директно платити подизвођачу за део набавке коју је извршио. Неопходно је да потраживање подизвођача буде доспело, а добављач може приговорити ако потраживање није доспело.

Наручиоцу у потпуности одговара искључиво добављач, а не подизвођач.

За разлику од наведеног, сви учесници у заједничкој понуди солидарно одговарају наручиоцу. Када понуду подноси више понуђача заједно, саставни део њихове заједничке понуде је споразум којим се уређују њихове међусобне обавезе и њихове обавезе према наручиоцу. Споразум би требало да садржи податке о:

- 1) члану групе који ће бити носилац посла, тј. који ће поднети понуду и заступати групу пред наручиоцем;
- 2) опис послова сваког од понуђача из групе понуђача у извршењу уговора.

Споразум може да садржи и друге податке, ако је наручилац тако предвидео у конкурсној документацији. Наручилац нема право да захтева да се понуђачи удружују како би могли да поднесу заједничку понуду. Међутим, може да тражи да се у заједничкој понуди наведу имена и професионалне квалификације лица која ће бити одговорна за извршење уговора.

ЗЈН регулише и учешће задруге у поступку јавне набавке. Задруга може поднети понуду самостално, у своје име, а за рачун задругара, или заједничку понуду у име задругара. Уколико задруга подноси понуду у своје име, за обавезе из поступка и уговора о јавној набавци одговара задруга и задругари у складу са законом. Ако задруга подноси заједничку понуду у име задругара, за обавезе из поступка и уговора неограничено солидарно одговарају задругари.

Понуђач који је поднео понуду има могућност да, док траје рок за подношење понуда, своју понуду измени, допуни или опозове, на начин предвиђен у конкурсној документацији. На тај начин, понуђачу је омогућено да, ако утврди да је направио неки пропуст приликом састављања понуде (нпр. није доставио неки од доказа који су тражени конкурсном документацијом), пошаље наручиоцу допуну, односно измену понуде у којој ће јасно назначити који део понуде мења, односно која документа накнадно доставља.

Понуђач, као што је наведено, има право да у року за подношење понуда опозове (повуче) понуду коју је предао наручиоцу. Међутим, ако то уради после истека рока за подношење понуда, наручилац је овлашћен да реализује средство обезбеђења које је понуђач дао као гаранцију озбиљности понуде, уколико је исто тражено конкурсном документацијом. Наручилац има право да реализује средство обезбеђења дато уз понуду и у ситуацији када понуђач, коме је додељен уговор, не закључи уговор о јавној набавци.

Веома битно питање у вези с понудом је рок важења исте и шта се дешава у ситуацији када важење понуде истекне. Смисао одређивања рока важења понуде огледа се у томе да се унапред предвиди период који понуђача обавезује на дату понуду, посебно када се има у виду чињеница да поступци јавне набавке могу трајати више месеци, а нарочито када се поводом покренутог поступка јавне набавке поднесе захтев за заштиту права. С обзиром на законску формулацију, може се закључити да је законодавац одредио минимални рок важења понуде, односно доњу границу, што упућује на закључак да се може одредити и дужи рок важења понуде од предвиђеног минимума – 30 дана од дана отварања понуда.

Чланом 90. став 1. ЗЈН предвиђено је да наручилац одређује рок важења понуде који се обавезно наводи у понуди и који не може бити краћи од 30 дана од дана отварања понуда.

Ако се деси да у току трајања поступка јавне набавке рок важења понуде истекне, наручилац је дужан да у писаном облику затражи од понуђача да продужи тај рок. У случају да понуђач на то пристане, у обавези је да у потпуности остане при датој понуди, односно не може је мењати.

Понуда са варијантама

ЗЈН предвиђа могућност подношења понуде са варијантама, уколико је критеријум за доделу уговора економски најповољнија понуда. Опште правило је да, наручилац такву могућност мора изричито навести у позиву за подношење понуда и конкурсној документацији, јер се у супротном сматра да подношење понуде са варијантама није дозвољено. Уколико наручилац дозволи подношење понуде са варијантама, мора у конкурсној документацији навести које услове варијанте морају испунити да би биле прихватљиве. Такође, у случају да су варијанте дозвољене, наручилац не може да одбије варијанту понуде због тога што би њеним прихватањем уговор о јавној набавци добара постао уговор о јавној набавци услуга и обрнуто.

Подношење електронске понуде

ЗЈН је предвидео могућност подношења електронских понуда. Понуђач може да поднесе понуду или део понуде у електронском облику, која испуњава све услове прописане законом којим се уређује електронски потпис, електронски документ и електронско пословање. Такође, могућност подношења електронске понуде мора бити предвиђена у конкурсној документацији. Уколико понуђач подноси само део понуде у електронском облику, тај део с осталим деловима понуде мора чинити недвосмислену целину.

Такође, електронска понуда мора да има временску ознаку, док информациони систем наручиоца мора да обезбеди технолошки независан пријем понуда и мора бити бесплатно доступан свим заинтересованим лицима.

Уређаји за пријем електронских понуда морају да осигурају да:

- 1) су електронске понуде потписане у складу са законом који регулише начин њихове заштите;
- 2) електронски потпис буде оверен квалификационом понудом;
- 3) електронска понуда има временску ознаку како би се тачно могао одредити датум, сат и минут пријема понуда;
- 4) пре отварања понуда нико нема приступ подацима из понуда;
- 5) се у случају да је неко прекршио забрану приступа подацима из понуда, то може лако утврдити;

6) само лица овлашћена од стране наручиоца могу одредити и променити датум и сат отварања понуда;

7) само овлашћеним лицима буде омогућен приступ подацима из понуда, и то само њиховим истовременим приступом, ако их је више.

Информациони систем наручиоца мора да омогући и архивирање електронских понуда у складу с прописима којима се уређује електронско пословање, те област документарне грађе и архива.

21. Рокови у поступку јавне набавке

Рокови у поступку јавне набавке су од нарочитог значаја, с обзиром да опредељују време потребно за припрему прихватљиве понуде/пријаве, што потенцијални понуђачи постижу када су им на располагању адекватни рокови, а у интересу је и наручиоца да обезбеди што већи број прихватљивих понуда, имајући у виду да уговор о јавној набавци може доделити само понуђачу чија је понуда прихватљива.

Из наведених разлога, ЗЈН прописује опште правило да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде. Такође, ЗЈН прописује да се комуникација у поступку јавне набавке и у вези с обављањем послова јавних набавки одвија писаним путем, односно путем поште, електронске поште или факсом, као и објављивањем од стране наручиоца на Порталу јавних набавки, тако да се поштују рокови предвиђени ЗЈН и да се у том циљу, када је то могуће, користе електронска средства.

Одређивање примереног рока за подношење понуда зависи од конкретне јавне набавке, односно сложености самог предмета јавне набавке, времена потребног за упознавање са садржином конкурсне документације, као и од времена потребног за прикупљање документације којом се доказује испуњеност услова предвиђених ЗЈН и конкурсном документацијом.

Међутим, наручилац је, с друге стране, ограничен у погледу минималног трајања рокова, имајући у виду да ЗЈН прописује да рокови за подношење понуда или пријава не могу бити краћи од рокова предвиђених у одредбама чл. 95–100. ЗЈН.

Правило да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде од посебне је важности у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, за који ЗЈН не прописује ни минималне рокове за подношење понуда, већ њихово одређивање у потпуности препушта наручиоцима, те у овом поступку постоји и највећа опасност од одређивања рока непримереног околностима под којима се набавка спроводи.

Код одређивања рокова нарочито је важно имати у виду и начело економичности и ефикасности које обавезује наручиоца да обезбеди да се поступак јавне набавке спроводи и додела уговора врши у роковима и на начин прописан овим законом.

Начин одређивања и рачунања рокова

Наручилац има обавезу да у позиву за подношење понуда одреди рок за подношење понуда, тако што ће одредити датум и сат до којег се понуде могу подносити.

У року за подношење понуде понуђач може да измени, допуни или опозове своју понуду, на начин који је одређен у конкурсној документацији, а наручилац по истеку рока предвиђеног за подношење понуда не може да мења, нити да допуњује конкурсну документацију.

Такође, прописана је обавеза наручиоца да, уколико у року предвиђеном за подношење понуда измени или допуни конкурсну документацију, без одлагања, измене или допуне објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, а ако измени или допуни конкурсну документацију осам или мање дана пре истека рока за подношење понуда, дужан је да продужи рок за подношење понуда и објави обавештење о продужењу рока за подношење понуда.

Рокови за подношење понуда рачунају се од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

При рачунању рокова примењују се одредбе Закона о општем управном поступку, па се према члану 90. став 2. тог Закона („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), односно према члану 80. новог Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16)¹⁵⁵, као први дан рока рачуна следећи дан од дана објављивања позива за подношење понуда, односно дан када је позив објављен не урачунава се у рок. Такође, сходно члану 80. новог Закона о општем управном поступку¹⁵⁶, почетак и ток рока не спречавају недеље и дани државних празника, односно сви нерадни дани. Међутим, ако последњи дан рока пада у недељу, или на дан државног празника, или у неки други дан кад орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок за подношење понуда истиче истеком првог наредног радног дана.

Понуда ће се сматрати благовременом уколико је примљена од стране наручиоца у року одређеном у позиву за подношење понуда. Дакле, није довољно да је понуђач понуду послао до истека рока за подношење понуда, већ је неопходно да је она наручиоцу пристигла у року, односно да је исту наручилац физички примио (тзв. теорија пријема). На пример, уколико понуђач у року за подношење понуда пошаље своју понуду поштом препоручено, али та понуда стигне у просторије наручиоца након истека рока за подношење понуда, наручилац ће исту понуду третирати као неблаговремену, с обзиром на то да је није примио у року.

Рок за подношење понуда у отвореном поступку и пријава у рестриктивном, квалификационом поступку и конкурентном дијалогу

У отвореном поступку, рок за подношење понуда и пријава у рестриктивном, квалификационом поступку и конкурентном дијалогу, сходно члану 95. ЗЈН, не може да

¹⁵⁵ У примени од 1. јуна 2017. године.

¹⁵⁶ Члан 91. претходног Закона о општем управном поступку.

буде краћи од 35 дана од дана објављивања позива за подношење понуда/пријава, ако је процењена вредност јавне набавке већа од 250.000.000 динара за добра и услуге и 500.000.000 динара за радове, односно 30 дана, ако процењена вредност није већа од тог износа (**рок се рачуна од дана објављивања позива за подношење понуда/ пријава на Порталу јавних набавки**). Постоји могућност скраћења рокова у складу с чланом 95. став 2. ЗЈН, под условом да је претходно обавештење објављено у року од најмање 35 дана, а највише дванаест месеци пре објављивања позива. Међутим, треба имати у виду одредбу члана 94. ЗЈН, којом је прописано да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде.

Рок за подношење понуда у рестриктивном и квалификационом поступку

С обзиром да рестриктивни и квалификациони поступак имају две фазе, ЗЈН посебно прописује рок за другу фазу ових поступака, односно фазу у којој кандидати којима је призната квалификација подносе понуде.

Тако је чланом 96. став 1. ЗЈН, прописано да рок за подношење понуда у рестриктивном поступку не може бити краћи од 20 дана од дана када је наручилац послао позив кандидатима, док је ставом 2. истог члана прописано да рок за подношење понуда у квалификационом поступку не може бити краћи од осам дана од дана када је наручилац послао позив кандидатима.

Овде треба имати у виду да се за разлику од прве фазе рестриктивног и квалификационог поступка, где се рокови рачунају од дана објављивања позива на Порталу јавних набавки, у другој фази рестриктивног и квалификационог поступка, рокови за подношење понуда рачунају од дана када је наручилац послао писани позив. Дакле, рок се рачуна од дана када је наручилац послао писани позив за подношење понуда, а не од дана када је кандидат примио позив.

Рок за подношење понуда у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда

Сходно члану 97. ЗЈН, у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда, минимални рок за подношење понуда је 25 дана и рачуна се од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

Од овог правила постоји изузетак када наручилац спроводи преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда сходно члану 35. став 1. тачка 1) ЗЈН и определи се да у овај поступак позове само и све понуђаче који су учествовали у претходно спроведеном поступку (отвореном, рестриктивном или квалификационом поступку или конкурентном дијалогу у којима је добио све неприхватљиве понуде), да допуне своје понуде, тако да их учине прихватљивим. Тада наручилац није дужан да објави позив за подношење понуда, али је дужан да одреди рок примерен времену потребном за допуну

понуде. Међутим, уколико се наручилац одлучи да у овај поступак позове и понуђаче који нису учествовали у претходно спроведеном поступку, дужан је да објави позив за подношење понуда и одреди рок за подношење понуда који не може бити краћи од 25 дана од дана објављивања позива на Порталу јавних набавки.

Рок за подношење понуда у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда

Као што је напред наведено, ЗЈН не прописује рокове за подношење понуда у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда, па је обавеза наручиоца да, поштујући опште правило одређивања рокова, у овом поступку одреди рок примерен времену потребном за припрему прихватљиве понуде. Рок за подношење понуда који одреди наручилац рачуна се од дана слања позива за подношење понуда.

Рок за подношење коначних понуда у конкурентном дијалогу

У фази конкурентног дијалога у којој наручилац позива кандидате који нису искључени из дијалога да доставе своје коначне понуде на основу једног или више усвојених решења представљених током дијалога, рок за подношење коначних понуда не може бити краћи од 20 дана од дана слања позива изабраним кандидатима. Дакле, и у овом случају као и код друге фазе рестриктивног и квалификационог поступка, рок се рачуна од дана када је наручилац послао писани позив за подношење понуда, а не од када је кандидат примио позив.

Рок за подношење понуда у поступку јавне набавке мале вредности

У поступку јавне набавке мале вредности рок за подношење понуда не може бити краћи од осам дана од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

Иако наручилац, сходно члану 39. став 5. ЗЈН, има могућност да писаним путем позове најмање три лица која обављају делатност која је предмет јавне набавке и која су према сазнањима наручиоца способна да изврше набавку, да поднесу понуде, обавеза је наручиоца и да истовремено објави позив за подношење понуда на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, па се тако према члану 99. ЗЈН, рокови за подношење понуда управо рачунају од дана објављивања позива на Порталу јавних набавки.

Рок за подношење почетних понуда у систему динамичне набавке

У систему динамичне набавке, рок за подношење почетних понуда током трајања система динамичне набавке је 15 дана од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки. Овде је важно имати у виду да рок није одређен као минималан, већ се утврђује да износи тачно 15 дана, па тако наручиоци, поштујући ово правило, имају обавезу да током трајања система динамичне набавке за подношење почетних понуда одреде рок од 15 дана од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки.

22. Пријем и отварање понуда

Одредба начела транспарентности поступка јавне набавке обавезује наручиоца да обезбеди јавност и транспарентност поступка јавне набавке поштујући, али не ограничавајући се само на обавезе из овог закона, па се тако ово начело остварује и кроз правила о јавном отварању понуда.

Обавеза је наручиоца да јавно отвара понуде и пријаве, без обзира на врсту поступка који спроводи, што подразумева да поступку отварања понуда може да присуствује свако заинтересовано лице (подизвођачи, медији, свако друго лице), а не само представници понуђача, односно подносилаца пријава.

Међутим, од овог правила постоји и изузетак, у случају када би јавним отварањем понуда дошло до откривања података који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне, или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података. У том случају, а ради заштите података, наручиоцу је дата могућност да искључи јавност у поступку отварања понуда. Наручилац тада има и обавезу да донесе одлуку којом одређује разлоге за искључење јавности и утврди да ли се искључење јавности односи и на представнике понуђача. Из садржине позива за подношење понуда, у Прилогу ЗБ ЗЈН, тачка 17) – место, време и начин отварања понуда, произилази да наручилац има обавезу да у самом позиву за подношење понуда наведе начин отварања понуда, што значи да је дужан и да наведе да је јавност у поступку отварања понуда искључена, уколико је на горе наведени начин одлучио да искључи јавност.

Отварање понуда/пријава један је од задатака комисије за јавну набавку која води овај поступак. ЗЈН прописује када се врши отварање понуда, односно пријава, па је тако предвиђена обавеза наручиоца да отварање понуда/пријава спроводи одмах након истека рока за подношење понуда/пријава, односно истог дана. Ово значи да отварање понуда мора започети оног дана када истиче рок за подношење понуда, али то не значи да отварање понуда мора бити и завршено истог дана, с обзиром да због природе јавне набавке, обима документације, броја приспелих понуда и сл., отварање понуда некада физички није могуће завршити истог дана. Тада се отварање понуда наставља наредног дана, али су у пракси овакве ситуације ретке и најчешће ће се отварање понуда и завршити истог дана када је и започето.

Наручилац је дужан да отварање понуда врши на месту, у време и на начин који је наведен у позиву за подношење понуда.

У позиву за подношење понуда наручилац је дужан, поред осталог, да наведе и услове под којима представници понуђача могу учествовати у поступку отварања понуда. Чињеница да отварању понуда може да присуствује свако заинтересовано лице, не значи да та лица

имају право да активно учествују у поступку отварања понуда. Активно учешће у поступку отварања дато је само овлашћеним представницима понуђача. Дакле, потребно је да представници понуђача имају пуномоћје да би могли да предузимају одређене радње у поступку отварања понуда. Ово подразумева могућност овлашћених представника понуђача да предузимају одређене процесне радње у поступку отварања понуда, те они могу стављати примедбе које се односе на спровођење поступка отварања понуда, извршити увид у податке из понуде који се уносе у записник о отварању понуда, затим, после отварања понуда, једино они могу потписати и преузети записник о отварању понуда и сл.

ЗЈН прописује обавезу наручиоца да о поступку отварања понуда и пријава води записник и уједно дефинише податке који се уносе у записник о отварању понуда, као и њихов редослед.

Тако се у записник о отварању понуда, односно пријава, овим редоследом уносе следећи подаци:

- 1) датум и време почетка отварања понуда;
- 2) предмет и процењена вредност јавне набавке укупно и посебно за сваку партију;
- 3) имена чланова комисије за јавну набавку који учествују у поступку отварања понуда;
- 4) имена представника понуђача који присуствују отварању понуда;
- 5) имена других присутних лица;
- 6) број под којим је понуда заведена;
- 7) назив понуђача, односно шифра понуђача;
- 8) понуђена цена и евентуални попусти које нуди понуђач;
- 9) подаци из понуде који су одређени као елементи критеријума и који се могу нумерички приказати;
- 10) уочени недостаци у понудама;
- 11) евентуалне примедбе представника понуђача на поступак отварања понуда.

Обавеза је комисије за јавну набавку која води поступак отварања понуда да у записник о отварању понуда унесе процењену вредност јавне набавке. Иако ЗЈН не одређује у ком моменту у поступку отварања понуда комисија за јавну набавку чита износ процењене вредности, сматрамо да би то требало урадити пре него што се прочитају подаци из понуда. На тај начин, на почетку отварања понуда понуђачи ће сазнати колика је процењена вредност јавне набавке укупно и посебно за сваку партију, на основу чега ће моћи да закључе да ли ће наручилац, евентуално, њихову понуду одбити као неприхватљиву.

Такође, потребно је да комисија, након што отвори сваку понуду, прочита назив, односно шифру понуђача који ју је поднео, понуђену цену понуде, евентуалне попусте, као и податке из понуде који су одређени као елементи критеријума и који се могу нумерички приказати, које поред горе наведених података уноси у записник. На овај начин, сви понуђачи који су

присутни на отварању понуда, као и сва заинтересована лица, имају могућност да сазнају битне податке о понудама, а што на одређени начин отклања сумњу да је у понуди одређеног понуђача нешто мењано током стручне оцене понуда.

Како је наведено, обавеза је комисије да у записник унесе податке из понуде који су одређени као елементи критеријума. Сагласно овој одредби, наручилац је дужан да на отварању понуда прочита и унесе у записник све елементе критеријума које ће приликом оцене понуда бодовати, а који се могу нумерички приказати (као што су: цена, услови плаћања, рок испоруке). Тако, ако се у оквиру критеријума „економски најповољнија понуда” определио за бодовање цене, рока испоруке и услова плаћања, наручилац је дужан да прочита коју цену је понудио сваки понуђач, колики је рок испоруке, као и шта је сваки понуђач навео у погледу услова плаћања. Дакле, у записник се уносе само елементи критеријума који се нумерички могу приказати, па тако у појединим ситуацијама наручилац неће бити у могућности да за све елементе критеријума унесе у записник релевантне податке из понуда, као што је, рецимо, квалитет или функционалне карактеристике, с обзиром да се не могу нумерички исказати.

Поред наведеног, прописана је обавеза комисије за јавну набавку да у записнику о отварању понуда, између осталог, наведе уочене недостатке поднетих понуда. Имајући у виду велики број података који могу представљати недостатке, ова одредба је изазивала недоумице међу појединим наручиоцима и наводила их на закључак да су дужни да на самом отварању врше преглед понуда и њихову стручну оцену. Међутим, изричито је законска одредба да приликом отварања понуда наручилац не може да врши стручну оцену понуде. Стога, напомињемо да комисија приликом отварања понуда не утврђује да ли су поднете понуде прихватљиве или не, већ само констатује уочене недостатке, рецимо да неке од доказа о испуњености услова који су тражени конкурсном документацијом понуђач није доставио, нуђење рока важења понуда који је краћи од траженог, да није достављено захтевано средство обезбеђења и сл. То, дакле, значи да приликом отварања понуда комисија неће вршити детаљну анализу понуда, већ ће констатовати само оне недостатке које уочи. Такође, констатовањем у записнику да у понуди нису уочени недостаци не значи да касније, у току стручне оцене понуда, наручилац не може ту понуду да оцени као неприхватљиву, с обзиром на то да се стручној оцени понуда приступа тек након отварања понуда, а у записник о отварању понуда се уносе само недостаци који су тада уочени. Ако је поднета неблагоприятна понуда наручилац ће по окончању поступка отварања вратити неотворену понуду понуђачу, са назнаком да је поднета неблагоприятно.

Обавеза је наручиоца да у току поступка отварања обезбеди чување поверљивих података из понуде које је као такве, у складу са законом, понуђач означио у понуди, те да одбије давање информације која би значила повреду поверљивости података добијених у понуди. ЗЈН изричито прописује да се неће сматрати поверљивим докази о испуњености обавезних услова, цена и други подаци из понуде који су од значаја за примену елемената критеријума и рангирање понуде.

По окончању отварања понуда, записник потписују чланови комисије, као и овлашћени представници понуђача који су присутни на отварању понуда и који преузимају примерак записника. У случају да неко од овлашћених представника понуђача одбије да то учини, комисија ће то констатовати у записнику и навести разлог због којег су тако поступили.

Понуђачима који нису били присутни на отварању понуда, наручилац је дужан да достави записник о отварању понуда, односно пријава. Рок у коме мора испунити ту обавезу је три дана од дана окончања поступка отварања понуда, односно пријава.

23. Додела уговора, одлука о обустави поступка

Након отварања понуда, следи фаза стручне оцене понуда, у којој се врши оцењивање и рангирање понуда на основу критеријума које је наручилац предвидео у конкурсној документацији. Стручна оцена понуда задатак је комисије за јавну набавку, која је дужна да састави писани извештај о стручној оцени понуда.

Комисија најпре испитује благовременост понуда, односно испитује да ли су поднете понуде примљене од стране наручиоца у року одређеном у позиву за подношење понуда (датум и сат). Након тога, приступа се оцени благовремених понуда, што подразумева испитивање да ли су поднете понуде одговарајуће (да ли у потпуности испуњавају све захтеване техничке карактеристике), односно да ли су поднете понуде прихватљиве. Сходно члану 3. став 1 тачка 33) ЗЈН, прихватљива понуда је понуда:

- ✓ која је благовремена;
- ✓ коју наручилац није одбио због битних недостатака;
- ✓ која је одговарајућа;
- ✓ која не ограничава права наручиоца;
- ✓ која не условљава права наручиоца;
- ✓ која не ограничава обавезе понуђача;
- ✓ која не условљава обавезе понуђача и
- ✓ која не прелази износ процењене вредности јавне набавке.

Битни недостаци понуде дефинисани су чланом 106. ЗЈН, па је тако прописано да ће наручилац одбити понуду ако:

- 1) понуђач не докаже да испуњава обавезне услове за учешће;
- 2) понуђач не докаже да испуњава додатне услове;
- 3) понуђач није доставио тражено средство обезбеђења;
- 4) је понуђени рок важења понуде краћи од прописаног;
- 5) понуда садржи друге недостатке због којих није могуће утврдити стварну садржину понуде или није могуће упоредити је са другим понудама.

Дакле, понуда ће се сматрати неприхватљивом, уколико понуђач не докаже да испуњава обавезне услове из члана 75. ЗЈН и додатне услове из члана 76. ЗЈН, ако су предвиђени конкурсном документацијом. Такође, понуда ће се сматрати неприхватљивом, уколико је конкурсном документацијом предвиђено достављање средства обезбеђења за озбиљност понуде, а понуђач то средство не достави, као и ако понуди рок важења понуде краћи од прописаног конкурсном документацијом (наручилац не може конкурсном документацијом прописати рок важења понуде краћи од 30 дана, али може дужи). Када је у питању пети битан недостатак, на наручиоцу је да у сваком појединачном случају процени који би то недостаци водили немогућности утврђивања стварне садржине понуда, односно

немогућности да се понуда упореди с другим понудама. Тако, на пример, ако понуђач нигде у понуди не наведе податак који је наручилац захтевао и који је од значаја за реализацију уговора, нпр. цену, рок испоруке, гарантни рок, итд., или у обрасцу понуде наведе једну цену, а у моделу уговора другу, понуда ће имати битан недостатак.

Такође, ако је понуђач понудио цену која је изнад процењене вредности јавне набавке, његова понуда је неприхватљива. ЗЈН прописује само једну ситуацију која даје могућност да наручилац додели уговор понуђачу који је понудио цену која је изнад процењене вредности. Наиме, чланом 107. став 4. ЗЈН, прописано је да наручилац може доделити уговор понуђачу чија понуда садржи понуђену цену већу од процењене вредности јавне набавке ако није већа од упоредиве тржишне цене и ако су понуђене цене у свим одговарајућим понудама веће од процењене вредности јавне набавке, без обзира на врсту поступка јавне набавке који спроводи. У том случају, прописана је и обавеза наручиоца да након доношења одлуке достави образложен извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Након што прегледа и оцени понуде, наручилац је дужан да одбије све неприхватљиве понуде. После одбијања свих неприхватљивих понуда, наручилац приступа рангирању прихватљивих понуда применом критеријума за доделу уговора одређеног у позиву за подношење понуде и конкурсној документацији, односно применом методологије доделе пондера коју је предвидео у конкурсној документацији за сваки елемент критеријума.

Након извршене стручне оцене понуда, комисија за јавне набавке саставља извештај о стручној оцени понуда. ЗЈН прописује обавезну садржину извештаја, па је потребно да се у њега нарочито унесу следећи подаци:

- 1) предмет јавне набавке;
- 2) процењену вредност јавне набавке укупно и посебно за сваку партију;
- 3) основне податке о понуђачима;
- 4) понуде које су одбијене, разлоге за њихово одбијање и понуђену цену тих понуда;
- 5) ако је понуда одбијена због неуобичајено ниске цене, детаљно образложење – начин на који је утврђена та цена;
- 6) начин примене методологије доделе пондера;
- 7) назив понуђача коме се додељује уговор, а ако је понуђач навео да ће набавку извршити уз помоћ подизвођача и назив подизвођача.

На основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о додели уговора. Дакле, није задатак комисије да донесе наведену одлуку, већ она само предлаже наручиоцу избор најповољнијег понуђача. Одлуку о томе која ће понуда бити изабрана доноси одговорно лице, односно орган који је за то овлашћен интерним актом наручиоца. Најчешће је реч о руководицу органа, односно директору, али то може бити и помоћник директора, руководилац сектора и слично, ако је за то овлашћен.

Наручилац је дужан да додели уговор понуђачу чија је понуда добила највећи број пондера, односно оном који је дао најнижу цену (у случају примене критеријума најниже понуђене цене) и који је као такав први на ранг листи.

На основу ЗЈН, довољно је да наручилац прибави једну прихватљиву понуду како би могао да донесе одлуку о додели уговора.

Одлуку о додели уговора наручилац доноси у року који је одредио у позиву за подношење понуда, а који не може бити дужи од 25 дана од дана отварања понуда, осим у нарочито оправданим случајевима, као што је обимност или сложеност понуда, односно сложеност методологије доделе пондера, када рок може бити 40 дана од дана отварања понуда. У поступку јавне набавке мале вредности овај рок не може бити дужи од 10 дана.

Наведена одлука мора бити образложена и треба да садржи све податке које садржи и извештај о стручној оцени понуда, као и упутство о правном средству. Дакле, и у одлуци о додели уговора наручилац, пре свега, мора да прикаже колико пондера је доделио понуђачу за сваки елемент критеријума, начин на који је дошао до додељених пондера, начин на који је оцењивао поднете понуде, разлоге због којих су понуде неких понуђача одбијене, као и разлоге због којих је изабрао одређену понуду. Након објављивања овако образложене одлуке, сви понуђачи који су учествовали у поступку јавне набавке имаће јасну слику о томе како је наручилац оцењивао поднете понуде и зашто нису изабрани они, већ неки други понуђач.

Наручилац је дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Све напред наведено односи се и на одлуку о закључењу оквирног споразума, одлуку о признавању квалификације и одлуку о обустави поступка.

Уколико нису испуњени услови за доделу уговора или одлуке о закључењу оквирног споразума, односно уколико нису испуњени услови за доношење одлуке о признавању квалификације, наручилац доноси одлуку о обустави поступка. Услови за доделу уговора нису испуњени ако наручилац није прибавио ниједну прихватљиву понуду. Услови за доношење одлуке о признавању квалификације нису испуњени уколико наручилац није квалификовао минимум три кандидата у рестриктивном поступку, односно најмање пет кандидата у квалификационом поступку.

У одређеним случајевима, наручилац може донети одлуку о обустави поступка (дакле, нема обавезу да то учини). Тако је чланом 109. став 2. ЗЈН предвиђено да наручилац може да обустави поступак јавне набавке из објективних и доказивих разлога, који се нису могли предвидети у време покретања поступка и који онемогућавају да се започети поступак оконча, или услед којих је престала потреба наручиоца за предметном набавком, због чега се неће понављати у току исте буџетске године, односно у наредних шест месеци.

Овде треба разликовати две ситуације:

– прво, када постоје објективни и доказиви разлози због којих наручилац не може да оконча поступак јавне набавке које није могао да предвиди у време покретања поступка. На пример, ако наручиоцу у току спровођења поступка јавне набавке ребалансом буџета буду одузета средства која су опредељена за ту јавну набавку.

– друго, ако је наручиоцу из објективних и доказивих разлога престала потреба за предметном набавком. Овде је важно нагласити да, ако наручилац обустави поступак јавне набавке из овог разлога, не може да га поново покрене у току исте буџетске године, односно у наредних шест месеци. На пример, ако наручилац у току спровођења поступка јавне набавке добије предмет набавке путем поклона, може да обустави тај поступак.

Наручилац мора да образложи своју одлуку о обустави поступка, при чему мора посебно навести разлоге због којих је предметни поступак јавне набавке обуставио, као и упутство о правном средству. Наведену одлуку наручилац, такође, мора да објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од три дана од дана доношења.

Осим тога, наручилац има обавезу да у року од пет дана од дана коначности одлуке о обустави поступка објави обавештење о обустави поступка јавне набавке на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници, које садржи податке из Прилога 3К. То су следећи подаци:

- 1) назив, адреса и интернет страница наручиоца;
- 2) врста наручиоца;
- 3) за добра и услуге, опис предмета набавке, назив и ознака из општег речника набавке;
- 4) за радове, природа и обим радова и основна обележја радова, место извршења радова, ознака из класификације делатности, односно назив и ознака из општег речника набавке;
- 5) процењена вредност јавне набавке;
- 6) број примљених понуда и податке о понуђачима;
- 7) разлог за обуставу поступка;
- 8) када ће поступак бити поново спроведен.

Наручилац је дужан да у одлуци о обустави поступка јавне набавке одлучи о трошковима припремања понуде из члана 88. став 3. ЗЈН. Наиме, постоји обавеза наручиоца да понуђачу надокнади трошкове подношења понуде, у случају када је поступак јавне набавке обустављен из разлога који су на страни наручиоца, а понуђач је тражио накнаду трошкова у својој понуди. Ово важи само за трошкове израде узорка или модела, ако су израђени у складу с техничким спецификацијама наручиоца, и трошкове прибављања средства обезбеђења. Сви остали трошкови припремања понуде падају на терет понуђача. Услов да наручилац одлучује о трошковима припремања понуда је, дакле, да је понуђач тражио накнаду трошкова у својој понуди, при чему ће наручилац оценити пре свега да ли је до

обуставе поступка дошло из разлога који су на страни наручиоца, као и да ли је понуђач имао трошкове израде узорка или модела, односно трошкове прибављања средства обезбеђења. Коначна одлука о обустави поступка представља извршни наслов за трошкове припремања понуде.

Ако поједини подаци из одлуке представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података, ти подаци из одлуке се неће објавити. У том случају одлука се у изворном облику доставља Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

Након доношења одлуке о признавању квалификације, одлуке о закључењу оквирног споразума, или одлуке о додели уговора, односно одлуке о обустави поступка, понуђач, кандидат, односно подносилац пријаве, има право на увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке. Да би остварио ово право, понуђач треба да поднесе писани захтев наручиоцу. Наручилац је дужан да лицу које је поднело писани захтев за увид у документацију у року од два дана од дана пријема писаног захтева омогући увид у документацију и копирање документације. Копирање документације из поступка јавне набавке врши се о трошку подносиоца захтева. У том случају, наручилац је дужан да понуђачу омогући увид у комплетну документацију из поступка јавне набавке и то како у одлуке наручиоца (нпр. у одлуку о покретању поступка, извештај комисије о стручној оцени понуда итд.), тако и у све поднете понуде. Приликом увида и копирања документације, наручилац је дужан да води рачуна да заштити податке у складу с чланом 14. ЗЈН.

ЗЈН прописује и процедуру извештавања понуђача о начину спровођења поступка, дефинисању услова за учешће, начину одређивања спецификације предмета јавне набавке, начину одређивања елемената критеријума и методологије за доделу пондера, разлозима за одбијање понуда, рангирање понуда и сл. Овај механизам има, пре свега, за циљ превенцију подношења захтева за заштиту права. Тако наручилац упознаје понуђаче о комплетном поступку јавне набавке и има прилику да докаже да је исти законито спроведен, при чему ће и понуђачи добити врло детаљне информације о свим битним фазама у поступку јавне набавке.

Наиме, наручилац има могућност да у року од пет дана од дана доношења одлуке, са сваким понуђачем одвојено одржи састанак, на којем ће чланови комисије за јавну набавку објаснити начин спровођења поступка, дефинисања услова за учешће, начин одређивања спецификације предмета јавне набавке, начин одређивања елемената критеријума и методологије за доделу пондера, разлоге за одбијање понуда, рангирање понуда и сл. Током извештавања, понуђачи могу постављати питања и давати своје предлоге како да се поступак унапреди, а о извештавању понуђача и разговору с понуђачима сачињава се записник.

Ово је дато пре свега као могућност за наручиоца, али постоји и једна ситуација када је наручилац дужан да организује извештавање понуђача. Наиме, ако је у поступку јавне набавке, чија је процењена вредност већа од 250.000.000 динара за добра и услуге, односно 500.000.000 динара за радове, већина понуда одбијена, наручилац је дужан да организује извештавање понуђача. Неће се сматрати да је већина понуда одбијена ако су поднете две понуде, од којих је једна одбијена.

Као и приликом увида у документацију, тако и приликом извештавања понуђача, наручилац је у обавези да заштити податке у складу с чланом 14. ЗЈН.

24. Уговор о јавној набавци

Поступак јавне набавке, под условом да је успешно спроведен, окончава се закључењем уговора између наручиоца и понуђача.

ЗЈН у члану 3. став 1. тачка 2), дефинише уговор о јавној набавци као двострани теретни правни посао закључен између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова. Овај уговор мора бити сачињен у писаној или електронској форми, у складу са спроведеним поступком јавне набавке. У случају закључивања уговора о јавној набавци у електронској форми, неопходно је поступати у складу с прописима који регулишу ову материју, односно у складу са законом којим се уређује електронски документ и електронски потпис. Тачком 20) истог члана, оквирни споразум дефинисан је као споразум између једног или више наручилаца и једног или више добављача, чија је сврха утврђивање услова уговора који ће се додељивати током одређеног периода, а који се односе на цене и, где је то прикладно, на количине.

С обзиром на то да одлуку наручиоца о додели уговора има право да оспори сваки понуђач који је учествовао у предметном поступку, наручилац не може одмах после њеног доношења да закључи уговор, већ мора да сачека да протекне рок за подношење захтева за заштиту права. Ако у року од десет дана, односно у року од пет дана од објављивања одлуке у поступку јавне набавке мале вредности и доношења одлуке на основу оквирног споразума, нико од понуђача не поднесе захтев за заштиту права, наручилац може да закључи уговор.

Изузетно од овог правила, ЗЈН прописује одређене случајеве када наручилац и пре истека рока за подношење захтева за заштиту права може да закључи уговор о јавној набавци, и то:

- 1) на основу оквирног споразума;
- 2) у случају примене преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН (тзв. хитне набавке). Када наручилац спроводи преговарачки поступак по овом основу, треба имати у виду да наручилац није обавезан да сачека да истекне рок од 10 дана у којем би неко од понуђача могао уложити тај правни лек, већ може одмах да закључи уговор. Иако ЗЈН даје могућност наручиоцу да закључи уговор упркос томе што је у предметном поступку поднесен захтев за заштиту права, одговорност је на наручиоцу када доноси одлуку о томе да ли ће закључити уговор или ће, ипак, прво разматрати поднети захтев за заштиту права, односно сачекати одлуку Републичке комисије;
- 3) у случају примене система динамичне набавке (поступак електронске набавке);
- 4) у случају поступка јавне набавке мале вредности из члана 39. став 6. ЗЈН – појединачни поступак јавне набавке мале вредности чија вредност није већа од 500.000 динара (уместо закључења уговора са најповољнијим понуђачем, наручилац може издати наруцбеницу ако садржи битне елементе уговора);

5) ако је поднета само једна понуда, осим у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда.

Наручилац је дужан да уговор о јавној набавци достави понуђачу којем је уговор додељен у року од осам дана од дана протеча рока за подношење захтева за заштиту права. Ако, пак, наручилац не достави потписан уговор понуђачу у року од осам дана, понуђач није дужан да потпише уговор и то се неће сматрати одустајањем од понуде, па тако понуђач и не може због тога сносити било какве последице. Наручилац не може да закључи уговор с неким другим понуђачем, већ искључиво с оним који је први на ранг листи.

Међутим, може се десити да понуђач чија је понуда изабрана као најповољнија одбије да с наручиоцем закључи уговор о јавној набавци. У таквим случајевима, ЗЈН омогућава наручиоцу да, ако не жели да понавља поступак јавне набавке, закључи уговор са следећим понуђачем чија је понуда најповољнија. Наручилац, разуме се, нема обавезу да тако поступи, већ то има на располагању само као могућност. У том случају, ако је критеријум најниже понуђена цена, наручилац закључује уговор с првим следећим понуђачем на ранг листи и тада није у обавези да доноси нову одлуку о додели уговора. Међутим, у случају критеријума економски најповољније понуде, ако је због методологије доделе пондера потребно утврдити првог следећег најповољнијег понуђача, наручилац има обавезу да поново изврши стручну оцену понуда и тада је дужан и да донесе нову одлуку о додели уговора.

Као могућу санкцију за изабраног понуђача који након доношења одлуке о додели уговора одбије да закључи уговор о јавној набавци, ЗЈН прописује негативну референцу, о чему је било речи у делу Приручника који објашњава негативне референце.

Закључењем уговора или оквирног споразума, наручилац није испунио све своје обавезе које, у складу са ЗЈН, има приликом спровођења поступка јавне набавке. Наиме, наручилац је још дужан да објави обавештење о закљученом уговору или оквирном споразуму на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. ЗЈН прописује и у ком року наручилац има обавезу да то учини, и тај рок износи пет дана од дана закључења уговора.

Код уговора закључених на основу оквирног споразима и у систему динамичне набавке, ЗЈН пружа могућност наручиоцу да квартално, у року од 15 дана по истеку квартала, објављује обавештења о уговорима закљученим на основу оквирног споразума и у систему динамичне набавке. Дакле, у тим случајевима не постоји обавеза обављивања обавештања у року од пет дана од дана закључења уговора, већ то наручилац може учинити у року од 15 дана по истеку квартала у којем је уговор закључен.

Такође, ЗЈН у прилогу ЗИ прописује садржину ове врсте огласа.

ЗЈН прописује и могућност измене уговора о јавној набавци, али само под одређеним условима. Тако је чланом 115. став 1. ЗЈН, прописано да наручилац може након закључења

уговора о јавној набавци без спровођења поступка јавне набавке повећати обим предмета набавке, с тим да се вредност уговора може повећати максимално до 5% од укупне вредности првобитно закљученог уговора, при чему укупна вредност повећања уговора не може да буде већа од вредности из члана 39. став 1. ЗЈН, односно члана 124а ЗЈН за наручиоце из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, под условом да је та могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци. Након закључења уговора о јавној набавци, **у складу са чланом 115. став 2. ЗЈН**, наручилац може да дозволи промену цене и других битних елемената уговора из објективних разлога који морају бити јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији, уговору о јавној набавци, односно предвиђени посебним прописима. Променом цене не сматра се усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору и конкурсној документацији.

Из цитиране одредбе ЗЈН произилази да после закључења уговора о јавној набавци, наручилац има могућност да дозволи промену цене или других битних елемената уговора. За измену уговора о јавној набавци ради промене цене и његових битних елемената, неопходно је да наручилац најпре утврди да ли за то постоје објективни разлози. Објективни разлози морају бити такви да се односе на све понуђаче који су учествовали у конкретном поступку јавне набавке, тако да би услед тих разлога свако од њих био принуђен да промени цену, односно други битан елемент уговора, рецимо рок и сл. Поред тога, неопходан услов за измену уговора је и да су објективни разлози јасно и прецизно одређени у конкурсној документацији и предметном уговору, односно предвиђени посебним прописима.

Изменом уговора о јавној набавци не може се мењати предмет набавке.

Такође, ЗЈН прописује обавезу за наручиоца да, ако намерава да измени уговор о јавној набавци, донесе одлуку о измени уговора. Ова одлука мора да садржи податке у складу с Прилогом 3Л и то:

1. назив и адресу наручиоца;
2. врсту наручиоца;
3. за добра и услуге, опис предмета набавке, назив и ознаку из општег речника набавке;
4. за радове, природу и обим радова и основна обележја радова, место извршења радова, ознаку из класификације делатности, односно назив и ознаку из општег речника набавке;
5. првобитну вредност уговора;
6. измењену вредност уговора;
7. објективне разлоге за измену уговора, уз извод из конкурсне документације или одговарајућег прописа у којима се налази основ за измену.

Такође, наручилац је обавезан да у року од три дана од дана доношења, одлуку о измени уговора објави на Порталу јавних набавки, као и да достави извештај Управи за јавне набавке и Државној ревизорској институцији.

25. Јавне набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга

ЗЈН прописује посебна правила у вези с јавним набавкама у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Разлог због кога се набавке из наведених области посебно регулишу јесте, између осталог, потреба да прописе о јавним набавкама примењују и одређени субјекти који по основним правилима јавних набавки не би примењивали ЗЈН. Наиме, велики број привредних субјеката који послују у наведеним областима нису наручиоци, сходно општим правилима јавних набавки. То су најчешће, посебно у земљама ЕУ, приватне компаније. Међутим, те компаније не обављају своју делатност у стандардним привредним околностима, односно на тржишту, с обзиром на то да су им од стране држава најчешће додељена искључива права на обављање тих делатности. Такође, те делатности су од огромног значаја за друштво, будући да директно утичу на стандард и квалитет живота грађана. Из наведених разлога, кроз јавне набавке, државе желе да задрже одређен, бар индиректан утицај на пословање тих субјеката, али и да пословање свих субјеката у наведеним областима учини ефикаснијим и економичнијим.

Посебна правила прописана за јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга представљају одступање од општих правила ЗЈН, те се стога на сва питања у вези с јавним набавкама у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга која нису посебно регулисана, примењују општа правила ЗЈН.

Наручиоци у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга

Постоје три групе наручилаца јавних набавки у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.

Прву групу чине они субјекти који потпадају под дефиницију наручиоца из члана 2. ЗЈН, а који обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Поменуте делатности дефинисане су одредбама чл. 118.–121. ЗЈН.

Другу групу чине субјекти који нису наручиоци сходно члану 2. ЗЈН, али су лица којима је држава (тачније: „Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа“), путем посебног закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, поверила посебна или искључива права за обављање наведених делатности. Ти субјекти нису наручиоци из члана 2. ЗЈН, иначе би по том основу били дужни да примењују ЗЈН. Затим, та лица су носиоци посебних или искључивих права на обављање наведених делатности. Сходно члану 3. став. 1. тачка 24) ЗЈН, искључиво право је право на основу којег одређено лице једино може обављати одређену делатност на одређеном географском

подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела, односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа. Сходно тачки 25) истог члана, посебно право је право на основу којег одређена лица могу обављати одређену делатност на одређеном географском подручју, а које је додељено или произилази из закона, посебног прописа или појединачног акта, односно уговора или споразума, који је донела, односно закључила Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа. Дакле, посебно или искључиво право је право које додељује Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа, а чији је циљ или последица ограничење права обављања делатности на ограничен број лица на истом географском подручју. Као што се из законске одредбе види, посебно право не мора да буде додељено само једном лицу, тако да се одредба односи и на монополе и олигополе. Искључиво и посебно право односи се на обављање делатности на одређеном географском подручју које не мора да одговара територији Републике Србије, односно може да буде и уже. Такође, потребно је да се набавка добара, услуга или радова спроводи за потребе обављања делатности наведених у чл. 118–121. ЗЈН. У случају да се набавка односи на делатност која није наведена у чл. 118–121. ЗЈН, наведена лица нису дужна да примењују ЗЈН приликом спровођења својих набавки.

Трећу групу чине јавна предузећа која обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја, поштанских услуга, када спроводи набавку за потребе обављања тих делатности. Јавним предузећем се сматра свако предузеће, односно правно лице, над којим наручилац може имати, директно или индиректно, преовлађујући утицај на основу:

- власништва над њиме,
- финансијског учешћа у њему или
- правила на основу којих је уређено.

Преовлађујући утицај од стране наручиоца у том смислу, како је прописано, подразумева се у било којем од следећих случајева у којима наручилац, директно или индиректно:

- (1) има већину уписаног капитала предузећа;
- (2) контролише већину гласова који се односе на акције тог предузећа;
- (3) може именовати више од половине чланова органа надзора, руковођења или органа управљања тог предузећа.

Све три групе субјеката имају обавезу примене одредаба ЗЈН када спроводе набавке добара, услуга или радова за потребе обављања наведених делатности.

Делатности у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга

Свака од наведених области обухвата следеће делатности:

– **Водопривреда** – изградња или управљање објектима и мрежама у циљу пружања услуга корисницима у вези с производњом, транспортом или дистрибуцијом воде за пиће; снабдевање тих мрежа водом за пиће; пројекти хидрауличног инжењерства, наводњавање или исушивање земљишта, под условом да се више од 20% укупне количине воде која се добије овим пројектима, наводњавањем или исушивањем земљишта користи као вода за пиће и пречишћавање и одвођење отпадних вода.

Изузетно, снабдевање водом за пиће мрежа које пружају услуге корисницима преко наручилаца из члана 117. став 1. тачка 2) ЗЈН (горе поменута друга група наручилаца), не сматра се делатношћу у области водопривреде у смислу ЗЈН:

– уколико тај наручилац производи воду за пиће у циљу обављања делатности која није делатност водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга, или

– уколико снабдевање јавне мреже зависи само од сопствене производње тог наручиоца и ако то снабдевање није веће од 30% његове укупне производње воде за пиће, рачунајући просек за претходне три године, укључујући и текућу годину.

– **Енергетика** – истраживање или вађење нафте и гаса, истраживање или ископавање угља и осталих минералних сировина и других чврстих горива; изградња или управљање објектима и мрежама у циљу пружања услуга корисницима у вези с производњом, транспортом, преносом или дистрибуцијом електричне енергије, гаса и топлотне енергије; снабдевање тих мрежа електричном, топлотном енергијом и гасом.

Изузетно, снабдевање електричном енергијом мрежа које пружају услуге корисницима преко преко наручиоца из члана 117. став 1. тачка 2) ЗЈН (горе поменута друга група наручиоца), не сматра се делатношћу у области енергетике у смислу ЗЈН:

– уколико тај наручилац производи електричну енергију у циљу обављања делатности која није делатност водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга, или

– уколико снабдевање јавне мреже зависи само од сопствене производње тог наручиоца и ако то снабдевање није веће од 30% укупне производње електричне енергије тог наручиоца, рачунајући просек за претходне три године, укључујући и текућу годину.

Такође, снабдевање гасом или топлотном енергијом мрежа, које пружају услуге корисницима преко преко наручиоца из члана 117. став 1. тачка 2) ЗЈН (горе поменута друга група наручиоца), не сматра се делатношћу у области енергетике у смислу ЗЈН:

– уколико је производња гаса или топлотне енергије од стране тог наручиоца неизбежна последица обављања делатности које нису делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга, или

– уколико је снабдевање јавне мреже намењено искључиво економској експлоатацији те производње и не прелази 20% годишњег укупног прихода тог наручиоца, узимајући у обзир претходне три године и текућу годину.

– **Саобраћај** – изградња, одржавање или управљање аеродромима и речним лукама у функцији ваздушног и речног саобраћаја; изградња, одржавање и управљање мрежама, као и пружање услуга корисницима у области превоза железницом, градског и приградског превоза путника у друмском саобраћају који се обавља трамвајима, тролејбусима и аутобусима. У области саобраћаја сматра се да постоји мрежа ако се услуга пружа под условима које је утврдио надлежни орган, као што су услови о релацијама на којима се пружају услуге, капацитетима превозних средстава, учесталости и сл. Пружање услуга аутобуског превоза није делатност у области саобраћаја, уколико други привредни субјекти могу слободно да врше те делатности на релевантном тржишту.

– **Поштанске услуге** – пружање резервисаних и нерезервисаних поштанских услуга у смислу закона којим се уређују поштанске услуге. Делатности у области поштанских услуга су и пружање других услуга које не укључују поштанске услуге и то: услуге управљања поштанском службом (услуге пре и после уручења); услуге које се односе на пошиљке на којима није означена адреса, које нису поштанске пошиљке у смислу закона којим се уређују поштанске услуге; филателистичке услуге; логистичке услуге које су комбинација физичког достављања и/или складиштења и других непоштанских делатности.

Изузеци

За набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, ЗЈН прописује значајне изузетке од примене закона. Тако, као и сви остали наручиоци, и наручиоци у овој области неће бити обавезни да примењују одредбе ЗЈН на набавке које су чланом 7. и 7а изузете од његове примене, а које су детаљно појашњене у оквиру Поглавља 4 овог Приручника.

Међутим, поред тих изузетака, овим наручиоцима је на располагању нешто шири круг изузећа, па тако одредбе ЗЈН неће примењивати на набавке које наручиоци спроводе за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга у иностранству, под условом да то не укључује употребу објеката и мреже унутар Републике Србије.

Такође, наручилац који обавља делатност у области водопривреде из члана 118. став. 1. тачке 1) и 2) ЗЈН (изградња или управљање објектима и мрежама у циљу пружања услуга

корисницима у вези са производњом, транспортом или дистрибуцијом воде за пиће и снабдевање тих мрежа водом за пиће), неће примењивати одредбе ЗЈН када купује воду за пиће, док наручилац који се бави делатношћу у области енергетике неће примењивати одредбе ЗЈН када набавља енергију или гориво за производњу енергије.

ЗЈН за набавке у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, прописује и посебна изузећа у случају такозваних *in house* набавки. ЗЈН прописује четири ситуације у погледу такозваних *in house* набавки, када се одредбе ЗЈН неће примењивати.

Тако се одредбе ЗЈН неће примењивати када наручилац врши набавке од повезаних лица, или када лице основано од наручиоца искључиво за обављање делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга, врши набавке од лица које је повезано са једним од наручиоца, под условом да најмање 80% просечног прихода повезаног лица за последње три године, потиче од лица с којима је повезано.

Поред тога, ЗЈН се неће примењивати када лице основано од стране више наручиоца врши набавке од својих оснивача, за потребе обављања делатности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја или поштанских услуга.

Изузеће се примењује и када група друштава коју чине наручиоци, у смислу закона којим се уређују привредна друштва, врши набавку од члана групе друштава искључиво за потребе обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.

Такође, изузеће постоји и када наручилац врши набавке од групе друштава чији је саставни део, под условом да је група друштава основана у циљу обављања делатности водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, да је основана на период од најмање три године и да је уговором о оснивању предвиђено да уговорне стране остану у њеном саставу најмање три године.

Посебна правила набавки

За потребе спровођења јавних набавки из области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, ЗЈН прописује одређена одступања од општег режима под којим се спроводе јавне набавке.

На првом месту, додела уговора врши се у отвореном, рестриктивном, односно квалификационом поступку, или у преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда, па су тако ови поступци правило и могу се увек примењивати, односно не морају да буду испуњени посебни услови како би се исти могли спроводити, изузев општег услова из члана 52. ЗЈН, који мора бити испуњен за све врсте поступака јавне набавке (да је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки наручиоца). Наравно, додела уговора може да се врши и у другим поступцима јавне набавке, уколико су за то испуњени услови које прописује ЗЈН.

Поред тога, за наручиоце у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, прописана су посебна правила за квалификациони поступак. Тако, за разлику од општег правила да се у одлуци о признавању квалификације, квалификација кандидатима признаје за период који не може бити дужи од три године, овде наручилац може квалификацију кандидатима да призна на период који не може бити дужи од четири године.

Такође, наручилац може, по потреби, ажурирати услове за признавање квалификације. Наручилац је у том случају дужан да позове све кандидате да поднесу пријаве у складу с ажурираним условима, чиме се обезбеђује начело једнокасти понуђача. Уједно, наручилац не може само одређеним кандидатима постављати додатне услове било које природе и не може тражити доказивање услова другим доказима, ако су кандидати постојеће или нове услове већ доказали.

Уједно, наручилац може и да користи листе кандидата других наручилаца, уколико утврди да испуњавају његове захтеве. Ово подразумева да се листе кандидата других наручилаца односе на исте предмете набавке и да услови за квалификацију са листе која ће се користити, одговарају захтевима наручиоца који преузима листу. У том случају, кандидатима се признаје квалификација док важи листа кандидата на којој се налази, односно наручилац који преузима листу нема право да продужава квалификацију кандидатима са те листе.

Јавна набавка мале вредности у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, јесте набавка чија процењена вредност није већа од 10.000.000 динара, при чему ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 10.000.000 динара. Овде треба појаснити да се доњи лимит из члана 39. став 2. ЗЈН од 500.000 динара, примењује и у случају набавки у области водопривреде енергетике, саобраћаја и поштанских услуга. Тако и код набавки у овој области чија процењена вредност није већа од 500.000 динара, а уколико ни укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од 500.000 динара, није обавезна примена ЗЈН.

Изузетно, код јавних набавки у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, ЗЈН дозвољава могућност одбијања понуде у погледу порекла производа, односно ако понуђач нуди производе из одређене државе. Услов је да ти понуђачи нуде производе који су пореклом из држава с којима Република Србија није закључила споразум који би омогућавао домаћим понуђачима равноправан приступ на тржиште те државе. Наиме, такву понуду наручилац може да одбије уколико удео таквих производа прелази 50% укупне вредности производа из понуде. Наведено правило представља такозвани „услов узајамности“ и дато је само као могућност, дакле наручилац није дужан да у поменути случајевима примени ову одредбу, већ сам процењује интерес да исту могућност искористи. ЗЈН посебно наглашава да се и софтвер који се користи у опреми електронске комуникационе мреже сматра производом.

На крају, ЗЈН прописује и додатни критеријум за одабир најповољније понуде у случају када су две или већи број понуда једнаке. Наиме, ако су две понуде или већи број понуда једнаке, на основу критеријума за избор најповољније понуде из члана 85. ЗЈН, наручилац даје предност понудама које не могу бити одбијене на основу члана 125. ЗЈН (услов узајамности). За разлику од примене правила по основу такозваног „услова узајамности“, које је факултативно, ово правило је обавеза за наручиоца.

Једнаким понудама сматрају се понуде које се у погледу цене не разликују више од 3%. То практично значи да понуде које према претходно наведеним правилима имају предност при одабиру, уживају у старту предност у цени у износу до 3%. Наручилац неће дати поменути предност понуди, ако би избор такве понуде обавезивао наручиоца да набавља производ с техничким својствима другачијим од постојећих производа.

26. Јавне набавке у области одбране и безбедности и јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа - удеса

Јавне набавке у области одбране и безбедности се први пут у Републици Србији уређују ЗЈН.

Пре ступања на снагу ЗЈН, основ за набавке у овој области био је садржан у члану 7. ЗЈН/2008 (изузеци од примене), где је у тачки 4) било прописано да се одредбе ЗЈН не примењују на набавке за које је посебним прописом одређено да могу бити проглашене поверљивим и које је надлежни орган својом одлуком, заснованом на овлашћењима из посебног прописа, одредио као поверљиве, због тога што би сазнање неовлашћених лица да се такве набавке спроводе, или сазнање да предмети набавке имају одређене спецификације, или да се врше од одређеног понуђача, угрозило безбедност државе или грађана.

С обзиром на то, набавке у овој области биле су претежно уређене подзаконским актима, који су донети на основу овлашћења датих у посебним законима (нпр. Уредба о средствима посебне намене за потребе Министарства унутрашњих послова, Уредба о средствима посебне намене за потребе Министарства одбране и сл).

Сада, ЗЈН има посебан део 5. „Јавне набавке у области одбране и безбедности“, којим је учињен значајан корак на путу ка усаглашавању с Директивом ЕУ 2009/81, која уређује ову област.

Предмети јавних набавки у области одбране и безбедности

Не постоји ограничен и унапред одређен круг наручилаца који примењују одредбе ЗЈН које се односе на јавне набавке у области одбране и безбедности, већ то може бити сваки наручилац, уколико има потребу за следећим јавним набавкама прописаним чланом 127. ЗЈН:

- 1) набавке наоружања и војне опреме, укључујући и било који њен саставни део, компоненту и склоп;
- 2) набавке безбедоносно осетљиве опреме, укључујући и било који њен саставни део, компоненту и склоп;
- 3) набавке добара, услуга или радова директно повезаних с војном или безбедоносно осетљивом опремом, или постројењима у току било којег периода или целог животног века;
- 4) набавке услуга и радова искључиво у одбрамбене сврхе;
- 5) набавке безбедоносно осетљивих радова и безбедоносно осетљивих услуга.

Тачан списак предмета јавних набавки у области одбране и безбедности прописан је, у складу с овлашћењем из члана 127. став 6. ЗЈН, подзаконским актом, односно Уредбом о поступку јавне набавке у области одбране и безбедности („Службени гласник РС“, бр. 82/14 и 41/15; у даљем тексту: Уредба у области одбране и безбедности), коју је донела Влада РС.

Предмети набавки у области одбране и безбедности на које се ЗЈН не примењује

Одредбе ЗЈН и Уредбе у области одбране и безбедности неће се, у складу с чланом 128. ЗЈН, примењивати на следеће набавке, с обзиром на њихов специфичан карактер:

1) набавке из члана 127. ЗЈН, ако су уговори додељени у складу с међународним споразумима Републике Србије, закљученим са другом државом или међународном организацијом;

2) набавке неопходне и искључиво усмерене за потребе обавештајних активности;

3) набавке које се спроводе у иностранству, када су војне или полицијске снаге размештене изван територије Републике Србије, ако оперативне потребе захтевају да уговори буду склопљени с правним лицима или државним субјектима на подручју операција;

4) набавке у оквиру програма сарадње који се заснивају на истраживању и развоју новог производа, које заједно реализује Република Србија и једна или више држава или међународних организација, ако је примењиво на наредне фазе целог и дела животног века тог производа;

5) набавке где би примена поступка јавне набавке довела до откривања информација које се сматрају кључним за безбедност, а на основу одлуке Владе.

У вези с предметом набавки из тачке 5), Уредбом у области одбране и безбедности прописано је да су у питању набавке чији предмет набавке садржи у целини или у делу податке означене степеном тајности „Државна тајна“ и „Строго поверљиво“.

С тим у вези, потребно је напоменути да су предмети јавних набавки у области одбране и безбедности, као и изузеци од примене одредаба ЗЈН у овој области, у највећој мери усклађени с одредбама Директиве ЕУ 2009/81.

План набавки и извештаји о спроведеним набавкама у области одбране и безбедности

Чланом 127. ЗЈН, прописано је да, на основу достављеног плана набавки, Влада доноси одлуку о спровођењу поступака и обавештава о томе надлежни одбор Народне скупштине.

Имајући у виду наведено, произилази да је предуслов за спровођење поступака јавних набавки у области одбране и безбедности доношење плана набавки, на који Влада даје своју сагласност.

Уредбом у области одбране и безбедности је у погледу плана јавних набавки у овој области прописано да је наручилац у обавези да донесе план јавних набавки у области одбране и безбедности до 31. јануара за текућу годину, у складу с елементима прописаним ЗЈН (члан 51. ЗЈН), те да се донети план Влади доставља у писаној форми у року од десет дана од дана доношења.

Из претходно наведеног, изводи се закључак да се прописана обавеза односи само на јавне набавке из члана 127. ЗЈН, а не и на набавке у области одбране и безбедности на које се ЗЈН не примењује из члана 128. ЗЈН.

У погледу извештавања о набавкама у области одбране и безбедности постоје одређене специфичности.

Наиме, члан 131. ЗЈН прописује да о спроведеним набавкама из чл. 127. и 128. ЗЈН, наручилац доставља годишњи извештај Влади и надлежном одбору Народне скупштине до 31. марта текуће године, за претходну годину, који нарочито садржи податке о предмету набавке, начину на који је поступак спроведен, поднетим понудама, критеријуму за избор најповољније понуде, закљученом уговору и добављачу, док Влада треба ближе да уреди форму и садржину овог извештаја.

Поред тога, одредбом члана 15. став 3. Уредбе у области одбране и безбедности прописана је и обавеза наручиоца да до 31. марта текуће године доставља у писаној форми Управи за јавне набавке одређене податке о спроведеним набавкама за претходну годину, који ће бити исказани по категоријама из прилога Уредбе у области одбране и безбедности.

Поступак јавне набавке у области одбране и безбедности

Чланом 127. став 4. ЗЈН прописано је да је наручилац, када спроводи јавне набавке из овог члана, дужан да спречи постојање сукоба интереса, да обезбеди када је то могуће конкуренцију и да уговорена цена не буде већа од упоредиве тржишне цене, док је ставом 6. овог члана прописано да ће Влада уредити поступак јавне набавке у овој области. Влада је донела поменуту Уредбу у области одбране и безбедности, којом су уређене специфичности поступка јавне набавке у овој области.

Поред тога, ЗЈН уређује одређене посебности које се односе на јавне набавке у овој области.

Тако је у члану 129. став 1. ЗЈН прописано да се уговор о јавној набавци додељује у рестриктивном или преговарачком поступку са објављивањем позива за подношење понуда, а у другим поступцима јавне набавке, ако су за то испуњени услови прописани ЗЈН-ом или Уредбом у области одбране и безбедности.

Наведено представља одступање од одредбе члана 31. став 2. ЗЈН, којом је прописано да се додела уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку. Ако се узму у обзир предмети јавних набавки у овој специфичној области и ризике које ови предмети набавки

са собом носе, разумљиво је решење ЗЈН да се неће примењивати отворени поступак јавне набавке, у којем сви понуђачи имају увид у техничке спецификације предмета јавне набавке, већ да је потребна претходна контрола и квалификација понуђача којима ће бити омогућено да остваре увид у све потребне информације за сачињавање понуде.

С тим у вези, неопходно је истаћи и да је чланом 11. Уредбе у области одбране и безбедности прописано да се преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда може спровести и у следећим случајевима:

1) уколико су понуђачи уједно и произвођачи, пружаоци услуга или извођачи радова од значаја за одбрану и безбедност Републике Србије и производе добра, пружају услуге и изводе радове по стандардима или прописима о квалитету производа у области одбране и безбедности (у ком случају наручилац обавезне услове за учешће у поступку јавне набавке, као и начин доказивања испуњености услова одређује на начин примерен околностима конкретне набавке) и

2) у ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, чије наступање ни у ком случају не зависи од воље наручиоца, који могу проузроковати угрожавање или ограничавање услова живота и здравља људи, оштећење или уништење добара или непокретности, нарушавање прописаних мера у области одбране и безбедности, а захтевају тренутно реаговање.

Чланом 129. ЗЈН прописана су још нека правила која представљају одступање од општих правила ЗЈН:

1) Када наручиоци спроводе поступак јавне набавке у области одбране и безбедности, и то у рестриктивном поступку, они могу покренути другу фазу рестриктивног поступка и уколико квалификација није призната најмање тројици кандидата.

Овакво решење је логична последица чињенице да се у овој области не спроводи отворени поступак јавне набавке, већ да се рестриктивни поступак спроводи и када услове да се квалификује и учествује у поступку (испуњава) има мање од три заинтересована лица.

2) Преговарачки поступак из члана 36. став 1. тачке 4) и 5) ЗЈН, када су потребне додатне испоруке добара, односно додатне услуге или радови, не прибавља се мишљење Управе за јавне набавке и у овој области може се спроводити ако од првобитно закљученог уговора није протекло више од три године, осим у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала.

3) За разлику од општег правила да се оквирни споразум може закључити на период од две, односно три године, код јавних набавки у области одбране и безбедности, оквирни споразум може трајати до пет година, па и дуже у изузетним случајевима, који се утврђују с обзиром на рок трајања опреме, инсталација или система и техничке тешкоће које би промена добављача проузроковала.

Уредбом у области одбране и безбедности је у члану 5. уређена заштита тајности података. Наиме, прописана је обавеза наручиоца да у конкурсној документацији захтева заштиту тајности података које понуђачима ставља на располагање, укључујући и њихове подизвођаче, у складу са законом којим се уређује тајност података, те да за преузимање документације захтева од понуђача потписивање изјаве или споразума о чувању тајних података. Изузетно, наручилац може да понуђачима и њиховим подизвођачима стави на располагање конкурсну документацију која садржи тајне податке ако доставе доказ да су покренули поступак за издавање сертификата за приступ тајним подацима.

Такође, Уредбом у области одбране и безбедности прописано је да понуђач и већ одређени подизвођачи морају да штите тајност свих података који им могу бити доступни током спровођења поступка набавке, трајања уговора и након раскида или извршења уговора, у складу с посебним прописима којима се уређује заштита тајности података.

Примена ЗЈН од стране добављача

Једна од специфичности јавних набавки у овој области јесте и обавеза примене одредаба ЗЈН од стране самих добављача, приликом избора подизвођача, и то у ситуацији када је наручилац захтевао да добављачи одређени део набавке изврше преко подизвођача и када се избор тих подизвођача врши након закључења уговора о јавној набавци.

У том случају, добављач (који није наручилац у смислу одредаба ЗЈН) ће након закључења уговора о јавној набавци, односно оквирног споразума, бити у обавези да применом одредаба ЗЈН изврши избор подизвођача.

Јавне набавке ради отклањања последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа – удеса

ЗЈН у члановима 131а – 131е, као и Закон о ванредним ситуацијама („Службени гласник РС“, бр. 111/2009, 92/2011 и 93/2012) дефинишу елементарну непогуду као догађај хидрометеоролошког, геолошког или биолошког порекла, проузрокован деловањем природних сила, као што су: земљотрес, поплава, бујица, олуја, јаке кише, атмосферска пражњења, град, суша, одроњавање или клизање земљишта, снежни наноси и лавина, екстремне температуре ваздуха, нагомилавање леда на водотоку, епидемија заразних болести, епидемија сточних заразних болести и појава штеточина и друге природне појаве већих размера које могу да угрозе здравље и живот људи или проузрокују штету већег обима, у складу са законом којим се уређују ванредне ситуације.

Техничко-технолошка несрећа – удес је изненадни и неконтролисани догађај или низ догађаја који је измакао контроли приликом управљања одређеним средствима за рад и приликом поступања са опасним материјама у производњи, употреби, транспорту, промету, преради, складиштењу и одлагању, као што су пожар, експлозија, хаварија, саобраћајни удес у друмском, речном, железничком и авио саобраћају, удес у рудницима и тунелима, застој рада жичара за транспорт људи, рушење брана, хаварија на електроенергетским, нафтним и гасним постројењима, акциденти при руковању радиоактивним и нуклеарним материјама, а чије последице угрожавају безбедност и животе људи, материјална добра и животну средину, у складу са законом којим се уређују ванредне ситуације.

Предмет и начин утврђивања предмета јавне набавке, посебна правила поступка јавне набавке

Јавне набавке које се спроводе ради отклањања последица елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа – удеса и других несрећа, су заправо набавке добара, услуга или радова на изградњи, реконструкцији, адаптацији или санацији објеката оштећених у непогоди или несрећи, као и друге набавке ради спречавања продуженог штетног дејства непогоде и несреће, утврђене државним програмом помоћи и обнове подручја погођеног непогодом или несрећом, који доноси Влада у складу са прописима којима се уређује заштита и отклањање последица непогода и несрећа.

Државним програмом обнове утврђују се мере и критеријуми за пружање помоћи, односно критеријуми, мере и поступак за обнову и санирање последица непогода или несрећа по областима и територији.

Под објектима оштећеним у непогоди или несрећи сматрају се: породични стамбени објекти, стамбени и стамбено-пословни објекти, станови у стамбеним и стамбено-пословним објектима; електроенергетски објекти за производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије; објекти рудне производње и снабдевања; објекти гасне инфраструктуре; путеви и јавне железничке инфраструктуре; телекомуникациони објекти, односно мреже, системи и средства, укључујући и објекте инфраструктуре електронских комуникација; објекти комуналне инфраструктуре; објекти посебне намене и објекти јавне намене у јавној својини; објекти културних добара и културне инфраструктуре.

Државни програм помоћи и обнове представља предуслов за примену посебних правила дефинисаних у овој области, јер се њиме утврђују мере и критеријуми за пружање помоћи, односно критеријуми, мере и поступак за обнову и санирање последица непогода или несрећа, и то по областима и територији.

Описане јавне набавке из члана 131б став 1. спроводе се у отвореном поступку, с тим што се не примењују одредбе ЗЈН које се односе на план јавних набавки, претходно обавештење, начин доказивања обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке, рокове за подношење понуда и рокове за одлучивање Републичке комисије.

Рок за достављање понуда у овим поступцима не може бити краћи од десет дана од дана објављивања позива за подношење понуда на Порталу јавних набавки, па је то минимални рок који је краћи од најкраћег рока који се примењује у редовном отвореном поступку јавне набавке. Испуњеност обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке доказује се искључиво достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове.

Заштита права

Захтев за заштиту права не задржава активности наручиоца у поступку јавне набавке. Наручилац може и пре истека рока за подношење захтева за заштиту права да закључи уговор о јавној набавци. Рокови за подношење захтева за заштиту права дефинисани су чланом 149. ЗЈН. Републичка комисија дужна је да о захтеву за заштиту права одлучи решењем у року од пет дана од дана пријема уредног захтева, што је краћи рок од редовног рока из члана 158. ЗЈН. О жалби против закључка наручиоца, Републичка комисија је дужна да одлучи у року од три дана од дана пријема жалбе, што је такође, краћи рок од оног прописаног чланом 158. став 2. ЗЈН.

Примена других поступака јавне набавке

Наручилац може да одлучи да јавну набавку добара, услуга или радова ради отклањања последица непогода или несрећа које су утврђене државним програмом обнове, спроведе, уместо у отвореном поступку, применом друге врсте поступка јавне набавке, ако су за његову примену испуњени услови прописани ЗЈН. И у том случају не примењују се одредбе ЗЈН које се односе на план јавних набавки, начин доказивања обавезних и додатних услова за учешће у поступку јавне набавке и на прибављање мишљења Управе за јавне набавке о основаности преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда.

Набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује закон

Набавке ради отклањања последица непогода и несрећа на које се не примењује ЗЈН су набавке које се врше ради обезбеђивања основних животних услова у току и непосредно по наступању непогоде и несреће, у складу са чланом 7. став 1. тачка 3) ЗЈН.

Набавке које се врше ради обезбеђивања основних животних услова у току и непосредно по наступању непогоде и несреће су набавке добара, услуга или радова који се односе на:

1) евакуацију, односно премештање људи и животиња, као и материјалних и културних добара, државних органа, привредних друштава и других правних лица, са угрожене територије на територију на којој не постоји опасност, односно која пружа услове за живот и заштиту;

- 2) обезбеђивање хитног смештаја и хитан смештај у одговарајуће објекте; пружање здравствене заштите болесним лицима или повређеним у елементарној непогоди;
- 3) снабдевање намирницама, питком водом, одећом, обућом, лековима и другим предметима, односно средствима, угроженог и пострадалог становништва, спајање раздвојених породица, психолошку подршку и стварање других услова за живот;
- 4) спровођење санитарно-хигијенских услова и санитарно-техничких мера на терену, у насељу и објектима, у циљу спречавања ширења заразних болести, епидемија и других штетних последица по становништво и материјална добра;
- 5) уклањање, идентификацију и хитно сахрањивање погинулих, односно умрлих, уклањање лешева животиња, дезинфекцију, дезинсекцију, дератизацију, деконтаминацију и ремедијацију објеката и терена;
- 6) спровођење одговарајућих радњи и поступака за извиђање рушевина, проналажење лица затрпаних у рушевинама, осигурање оштећених и померених делова конструкција зграда и објеката ради спречавања даљег рушења, спасавање затрпаних, односно њихово извлачење изван зоне рушења, мере прве помоћи и хитне медицинске помоћи, као и друге мере којима се доприноси заштити и спасавању из рушевина;
- 7) предузимање мера за очување добара битних за опстанак објеката за водоснабдевање, одржавање потребног обима пољопривредне и друге производње и опстанак биљног и животињског фонда кроз обезбеђење и чување потребних количина и врста добара неопходних за живот становништва, као и културно-историјских, материјалних и других битних добара;
- 8) обезбеђивање превозења и прелаза преко река и језера, проналажење и извлачење настрадалих и утопљених, одстрањивање воде из поплавлених објеката и површина око објеката;
- 9) предузимање хитних мера ради спречавања или одлагања изливања воде из речног корита у насељеним местима и плављења стамбених објеката (постављање џакова са песком, чишћење одводних канала и сл.);
- 10) предузимање других сличних активности ради обезбеђивања заштите живота и здравља угроженог становништва и животиња, као и ради заштите материјалних и културних добара, у складу са прописима о заштити од елементарних непогода и других несрећа.

Дакле, у питању су поступци јавних набавки које се свакако морају спровести без одлагања, а где је спасавање живота и здравља људи и спречавање угрожавања животне средине по свом значају далеко важнији од процедура које су предвиђене за јавне набавке.

27. Евиденција и извештаји о јавним набавкама

Област вођења евиденције и извештавања о јавним набавкама наручилаца према Управи за јавне набавке уређена је члановима 132. и 133. ЗЈН.

У складу с наведеним одредбама, наручилац је у обавези да прикупља и евидентира одређене податке о поступцима јавних набавки које је спровео, као и о закљученим уговорима о јавним набавкама. Наручилац извештаје доставља Управи за јавне набавке квартално, и то најкасније до 10. у месецу, који следи по истеку тромесечја (нпр. за први квартал одређене године, крајњи рок је 10. април исте године).

Што се тиче начина достављања извештаја, предвиђена је искључиво електронска форма, што значи да наручилац не може достављати извештаје у папирној форми, већ само користећи софтверску апликацију Управе за јавне набавке за израду и достављање извештаја. Иначе, увођењем обавезе планирања набавки у софтверској апликацији Управе за јавне набавке, планирање набавки и квартално извештавање обједињени су у јединствену софтверску апликацију за планирање набавки и квартално извештавање.

Наручилац доставља Управи за јавне набавке тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавној набавци, о спроведеним поступцима набавки на које није примењивао одредбе ЗЈН, о обустављеним и поништеним поступцима јавне набавке, као и извештај о извршењу уговора о јавној набавци, у складу са ЗЈН.

Правилником о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама („Службени гласник РС“, број 29/13; у даљем тексту: Правилник о вођењу евиденције) детаљније је уређен начин вођења евиденције и достављања извештаја о јавним набавкама, па је прописано да тромесечни извештај о јавним набавкама садржи податке о:

- 1) наручиоцу;
- 2) предмету јавне набавке;
- 3) поступцима јавне набавке;
- 4) спроведеним поступцима набавке на које није примењивао одредбе ЗЈН;
- 5) спроведеним преговарачким поступцима без објављивања позива за подношење понуда;
- 6) трошковима припремања понуда у поступцима јавне набавке;
- 7) спроведеним електронским набавкама;
- 8) централизованим јавним набавкама;
- 9) резервисаним набавкама;
- 10) закљученим уговорима о јавној набавци;
- 11) закљученим оквирним споразумима;
- 12) јединичним ценама добара, услуга и најзаступљенијих радова;
- 13) критеријуму за доделу уговора;

- 14) броју поднетих понуда у поступцима јавних набавки;
- 15) понуђачима у поступцима јавних набавки;
- 16) измењеним уговорима о јавној набавци;
- 17) обустављеним поступцима јавне набавке;
- 18) поступцима у којима је поднет захтев за заштиту права и поништеним поступцима;
- 19) извршењу уговора о јавној набавци;
- 20) као и друге податке и информације који су од значаја за спроведене поступке и закључене уговоре о јавним набавкама.

Извештај о јавним набавкама садржи и потпис овлашћеног лица наручиоца.

Од свих наведених елемената извештаја, као кључне новине у односу на претходни систем извештавања, могле би се издвојити следеће: извештавање о поступцима на које се закон не примењује, односно о изузецима од примене закона; затим, достављање података о трошковима припремања понуда у поступцима јавних набавки на основу информација од стране понуђача; потом су уведени и подаци о јединичним ценама, подаци о измењеним уговорима о јавним набавкама, као и извештавање о извршењу уговора о јавним набавкама.

У систему извештавања на основу ЗЈН/2008, кључна мањкавост огледала се управо у томе што се на основу извештаја наручилаца стицао увид само у то шта је уговорено у области јавних набавки, а не и у то шта је заиста и реализовано, односно колики је укупан утрошак јавних средстава у поступцима јавних набавки. Такође, извештавало се само о укупним износима који су уговорени за одређена добра, услуге и радове, чиме се прикривала реална ситуација, у којој су за идентичне предмете набавки, и уговоре закључене под истим условима, наручиоци остваривали знатне разлике у јединичним ценама, чак и до 30%.

На основу достављених тромесечних извештаја наручилаца, Управа за јавне набавке је у обавези да припреми збирни, тромесечни извештај о спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама, као и да га објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Прописан је и рок за објаву збирног извештаја од стране Управе, и то од месец дана од истека рока за достављање тромесечних извештаја наручилаца. Дакле, све кварталне извештаје наручилаца, након обраде и уноса у базу података, Управа објављује на Порталу јавних набавки.

Уједно, на основу појединачних, тромесечних извештаја наручилаца, Управа је у обавези да припреми полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији које, у складу са ЗЈН, објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници. Полугодишњи извештај Управа објављује најкасније до 30. септембра, а годишњи извештај до 31. марта текуће године, за претходну годину. Такође, саставни део наведених извештаја јесте и предлог општих и појединачних мера за унапређење система јавних набавки. Пре објављивања, Управа је у обавези да полугодишњи и годишњи извештај о јавним набавкама достави Влади.

Уколико наручилац у одређеном кварталу за који доставља извештај није имао спроведене поступке јавних набавки, закључене уговоре, измене или извршења уговора о јавној набавци, податке о томе треба да наведе у тромесечном извештају о јавним набавкама, и да исти достави Управи за јавне набавке у ЗЈН прописаном року (празни електронски обрасци).

Чланом 133. предвиђено је да Управа може да затражи од било ког наручиоца извештај с додатним подацима о сваком појединачном уговору о јавној набавци или поступку јавне набавке, и да је, у том случају, наручилац дужан да тражене податке достави Управи у најкраћем могућем року, а најкасније осам дана од пријема захтева.

У свим поступцима јавних набавки, подаци о закљученим уговорима се наводе појединачно, односно за сваки закључени уговор посебно, изузев у поступку јавне набавке мале вредности где се подаци наводе збирно, и то посебно за добра, услуге и радове, за тромесечје за које се припрема извештај. Конкретно, у извештају за одређени квартал, наручилац наводи укупан број, укупну процењену и укупну уговорену вредност закључених уговора за набавке добара, услуга и радова.

Такође, када је реч о уговорима закљученим без примене ЗЈН, било да је реч о набавкама испод лимита за јавне набавке мале вредности, или о изузецима од примене ЗЈН у складу с чл. 7, 7а, 39. став 2. и 122. ЗЈН, подаци се наводе збирно за одређени квартал, и то по основу за изузеће. Конкретно, у извештај за одређену годину и квартал, наручилац треба да унесе укупан број закључених уговора, укупну процењену и укупну уговорену вредност закључених уговора по одређеном основу за изузеће (нпр. искључива права итд.). Подаци о уговорима закљученим у поступку јавне набавке мале вредности у извештајима се наводе збирно, и то посебно за добра, услуге и радове, за тромесечје за које се припрема извештај.

Апликативни софтвер за вођење евиденције и достављање кварталних извештаја о јавним набавкама, који садржи обрасце за вођење евиденције и пратеће корисничко упутство, доступни су на интернет страници Управе за јавне набавке.

Заправо, софтвер за квартално извештавање и израду плана набавки спојени су у јединствену апликацију, тако да сада наручилац, на једном месту, има све кључне податке о планираним поступцима набавки, спроведеним поступцима и закљученим уговорима о јавним набавкама.

28. Заштита права у поступку јавне набавке

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) образована је као независан и самосталан орган Републике Србије

који има својство правног лица и који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. То је државни орган који штити права понуђача, подносилаца пријава или кандидата, односно свих лица која имају интерес да закључе уговор о јавној набавци, као и интерес државе, јер право на подношење захтева за заштиту права имају и Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, јавни правобранилац и грађански надзорник. Републичка комисија за свој рад одговара Народној скупштини.

Надлежност

У надлежности Републичке комисије је да:

- 1) одлучује о захтеву за заштиту права;
- 2) одлучује о закључењу уговора у случају постојања сукоба интереса;
- 3) одлучује о жалби против закључка наручиоца;
- 4) одлучује о предлогу наручиоца да поднети захтев за заштиту права не спречава доношење одлуке, односно закључење уговора или оквирног споразума;
- 5) одлучује о предлогу подносиоца захтева за заштиту права да се забрани закључење или извршење уговора о јавној набавци;
- 6) одлучује о трошковима поступка заштите права и трошковима припреме понуде;
- 7) прати и контролише спровођење одлука које доноси;
- 8) изриче новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца;
- 9) поништава уговор о јавној набавци;
- 10) води прекршајни поступак у првом степену;
- 11) подноси тужбу за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци;
- 12) сарађује са страним институцијама и стручњацима у области јавних набавки;
- 13) обавља и друге послове у складу са законом.

Састав, избор и разрешење, спреченост за рад и одсуство члана Републичке комисије

Републичка комисија има осам чланова и председника, које бира и разрешава Народна скупштина на предлог одбора Народне скупштине надлежног за финансије, а након спроведеног јавног конкурса. Њихов мандат траје пет година. Услови за избор председника и чланова Републичке комисије предвиђени су чланом 141. ЗЈН, док су услови за разрешење председника и чланова Републичке комисије регулисани чланом 145. ЗЈН. Иницијативу за разрешење председника или члана Републичке комисије може поднети свако лице одбору Народне скупштине надлежном за финансије (Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава). У случају да је председник или члан Републичке комисије спречен за рад, или одсуствује са рада у трајању дужем од 60 дана, одбор Народне скупштине надлежан за финансије може предложити Народној скупштини да ради замене спреченог или одсутног председника или члана Републичке комисије именује друго лице за вршиоца дужности председника или члана исте. То друго лице се именује без спровођења јавног конкурса и вршиће дужност председника или члана Републичке комисије све док се

спречени или одсутни председник или члан не врати. Лице које се именује мора да испуњава услове који се траже за председника или члана кога то лице замењује.

Начин рада Републичке комисије

Републичка комисија ради и одлучује у већима од три члана. За пуноважно одлучивање на седници већа потребно је присуство свих чланова већа.

Поред одлучивања у већима, Републичка комисија може одлучивати и у оквиру опште седнице на којој учествују председник и сви чланови Републичке комисије. На општој седници Републичка комисија усваја начелне правне ставове у вези с применом прописа из њене надлежности.

Листа вештака за јавне набавке

Републичка комисија образује и води листу вештака. На листу вештака може бити уписано лице које је уписано у регистар сталних судских вештака.

Вештаци могу бити ангажовани на два начина:

- 1) на захтев странака у поступку – подносиоца захтева или наручиоца, или
- 2) на иницијативу чланова већа које одлучује у конкретном предмету.

Поред ангажовања вештака на захтев странака, могуће је да чланови већа одлуче да у раду већа учествује и вештак, ако процене да је то потребно ради правилног утврђивања чињеничног стања и доношења одлуке.

И у једном и у другом случају, важно је истаћи да вештак нема право гласа у одлучивању већа, већ помаже већу да донесе одлуку са својим објективним и стручним налазом и мишљењем. Накнаду трошкова и награду вештаку плаћа страна која га је ангажовала, према тарифи коју утврђује Републичка комисија.

Супсидијарна примена Закона о општем управном поступку

На питања поступка заштите права која ЗЈН не уређује, сходно се примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак. То значи да ће се Закон о општем управном поступку примењивати као супсидијарни закон у свим оним ситуацијама када ЗЈН не прописује решење. Нека од питања у поступку заштите права која нису уређена овим законом јесу: надлежност, рачунање рокова, спајање предмета, уређење поднесака итд.

Активна легитимација у поступку

Активна легитимација представља овлашћење за подношење захтева за заштиту права. У ситуацији када лице које подноси захтев није активно легитимисано, доноси се одлука којом се такав захтев одбацује (закључак о одбацивању захтева).

Захтев за заштиту права може бити поднет уколико су кумулативно испуњена три услова:

- 1) Захтев за заштиту права може да поднесе понуђач (лице које је поднело понуду) или подносилац пријаве (лице које је поднело пријаву у првој фази рестриктивног или квалификационог поступка, односно у конкурентном дијалогу) или кандидат (лице коме је призната квалификација у рестриктивном или квалификационом поступку, односно у конкурентном дијалогу) или заинтересовано лице (лице које има интерес да закључи конкретан уговор о јавној набавци или оквирни споразум, али није ни понуђач, ни подносилац пријаве, ни кандидат),
- 2) то лице има интерес за доделу уговора, односно оквирног споразума у конкретном поступку јавне набавке,
- 3) то лице је претрпело или би могло да претрпи штету због поступања наручиоца противно одредбама Закона.

Неспорно је да сваки понуђач (онај ко је поднео понуду) или подносилац пријаве или кандидат има право да поднесе захтев за заштиту права. Међутим, оно што је у пракси било спорно јесте да ли лице које још увек није понуђач, нити подносилац пријаве, нити кандидат, може да поднесе захтев за заштиту права. Рецимо, након објаве позива за подношење понуда, док траје рок за предају понуда, одређено лице се упознаје са садржином конкурсне документације и утврди да је наручилац предвидео додатни услов, који је по његовом мишљењу дискриминаторски. Имајући у виду да такво лице неће поднети понуду док је конкурсна документација такве садржине, поставља се питање да ли то лице, иако није понуђач, може да поднесе захтев за заштиту права и оспори тако предвиђен додатни услов. Одговор је да то лице има активну легитимацију да поднесе захтев за заштиту права, јер је у питању „заинтересовано лице“. Међутим, после протеча рока за подношење понуда или пријава, захтев за заштиту права могу поднети само она лица која су поднела понуду или пријаву, односно, прецизније речено, понуђачи или подносиоци пријава који тада више нису само заинтересована лица.

Дакле, суштина је да захтев може поднети лице које има интерес да закључи уговор о јавној набавци и да је лице претрпело или би могло да претрпи штету због поступања наручиоца противно одредбама ЗЈН. То даље значи да одређена лица неће имати активну легитимацију, иако се појављују у поступцима јавних набавки. Ту се мисли, пре свега, на подизвођаче који немају активну легитимацију, јер они не закључују уговор као уговорна страна. Затим, код јавних набавки које су подељене по партијама, активну легитимацију нема понуђач који оспорава радње наручиоца које су предузете у партијама за које тај понуђач није поднео понуду.

Одређени органи и институције имају овлашћење да поднесу захтев за заштиту права. Тако је предвиђено да захтев за заштиту права могу поднети Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција и јавни правобранилац. Дакле, сви побројани органи могу поднети захтев за заштиту права из свих разлога као и понуђачи, подносиоци пријава, кандидати,

заинтересована лица. Поред наведених државних органа и институције, захтев за заштиту права може да поднесе и грађански надзорник у поступку који надзире. Међутим, важно је истаћи да ови органи и организације нису дужни да поднесу захтев за заштиту права на захтев понуђача, подносиоца пријаве, кандидата или заинтересованог лица, уколико то лице није искористило право на подношење захтева. На тај начин, законодавац настоји да избегне ситуацију у којој би понуђачи захтевали, рецимо, од Управе за јавне набавке да уместо њих поднесе захтев за заштиту права. Уколико ови органи и организације поднесу захтев за заштиту права, на поступак заштите права примењују се све одредбе ЗЈН, осим одредбе која се односи на таксу за поднети захтев за заштиту права. На тај начин јасно је одређено да и државни органи и организације који подnose захтев за заштиту права (укључујући и грађанског надзорника) морају приликом подношења захтева да поштују све фазе у поступку заштите права, али нису дужни да плаћају прописану таксу за поднети захтев.

Начин подношења захтева за заштиту права

Захтев за заштиту права подноси се наручиоцу, а копија се истовремено доставља Републичкој комисији. Захтев за заштиту права може се поднети у току целог поступка јавне набавке, против сваке радње наручиоца, осим ако ЗЈН није другачије одређено. То значи да се, по правилу, захтев за заштиту права може поднети од доношења одлуке о покретању поступка до коначности одлуке о додели уговора, одлуке о закључењу оквирног споразума, одлуке о обустави поступка или одлуке о признавању квалификације. Поред овога, у одређеним ситуацијама могуће је подношење захтева и после коначности одлуке о додели уговора; конкретно, после закључења уговора о јавној набавци у ситуацији из члана 112. ЗЈН, којим захтевом би се тражило поништење уговора о јавној набавци.

Захтев се може поднети непосредно, електронском поштом, факсом, препорученом поштом са повратницом.

У ЗЈН постоје два ограничења за подношење захтева за заштиту права.

Прво се огледа у томе да се захтевом за заштиту права не могу оспоравати радње наручиоца предузете у поступку јавне набавке, ако су подносиоцу захтева били или могли бити познати разлози за његово подношење пре истека рока за подношење захтева којим се оспорава врста поступка, односно садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације, а подносилац захтева га није поднео пре истека тог рока. То би практично значило да нпр. након објављивања одлуке о додели уговора понуђач не може да оспорава садржину конкурсне документације, јер је рок за оспоравање конкурсне документације био најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда (три дана у поступку јавне набавке мале вредности). Циљ овакве одредбе јесте да се понуђачи додатно обавезу да са посебном пажњом прате поступање наручиоца у току целог поступка јавне набавке, како би одмах реаговали на евентуалне повреде ЗЈН. Тиме се спречавају могућа тактизирања и

калкулисања понуђача, који очекују по њих повољну одлуку наручиоца, па уколико иста изостане, тек онда указују на претходно незаконито поступање наручиоца.

Другим ограничењем спречава се непотребно одуговлачење поступака јавних набавки поновним подношењем захтева за заштиту права са истицањем разлога који су били или могли бити познати подносиоцу захтева и приликом подношења првобитног захтева. У пракси се дешавало да исти подносилац захтева у истом поступку јавне набавке, после делимичног поништења поступка од стране Републичке комисије и понављања одређених радњи од стране наручиоца, поново поднесе захтев за заштиту права и у истом указује на разлоге (повреде одредаба) који су му били познати и приликом подношења претходног захтева, али у том захтеву није указао на постојање тих разлога. На пример, подносилац захтева у свом првом захтеву за заштиту права укаже само на неправилно рангирање понуда применом критеријума за избор најповољније понуде, па тај захтев буде усвојен и делимично поништен поступак јавне набавке, а наручилац буде налогом Републичке комисије обавезан да понови фазу стручне оцене понуда и примени критеријуме на начин предвиђен конкурсном документацијом. После понављања стручне оцене понуда, подносилац захтева поново поднесе захтев за заштиту права, будући да је сазнао да опет није изабрана његова понуда и поред правилне примене критеријума, и у том другом захтеву укаже на то да је понуда изабраног понуђача неприхватљива, иако је то могао знати и истаћи и приликом подношења првог захтева, јер је тада извршио увид у све понуде (или је могао извршити увид). На тај начин, подносиоци захтева су неоправдано одуговлачили поступак заштите права, а самим тим и поступак јавне набавке због суспензивног дејства сваког поднетог захтева. Таква поступања подносилаца захтева нису дозвољена.

Рокови за подношење захтева за заштиту права

Сви рокови за подношење захтева за заштиту права су преклузивног карактера, што значи да, уколико се исти пропусте, то за последицу има одбацивање поднетог захтева за заштиту права као неблагоприятног. Имајући у виду да правила око рачунања рокова нису дефинисана ЗЈН, то значи да ће се примењивати правила Закона о општем управном поступку. Ту је битно неколико правила:

1) Кад је рок одређен по данима, **дан** када је достављање или саопштење извршено, односно **у који пада догађај од ког треба рачунати трајање рока, не урачунава се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни дан** – члан 90. став 2. претходног Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/01 и „Службени гласник РС“, бр. 30/10), односно члан 80. новог Закона о општем управном поступку („Службени гласник РС“, бр. 18/16) - нпр. позив за подношење понуда објављен је 16.3.2017. године на Порталу јавних набавки, што значи да рок од 30 дана за предају понуда почиње да тече 17.3.2017. године, јер је 16.3.2017. године дан у који пада догађај од кога треба рачунати трајање рока;

2) **Почетак и ток рокова не спречавају недеље и дани државних празника** – члан 80. новог Закона о општем управном поступку¹⁵⁷ - нпр. позив за подношење понуда је објављен у петак 17.3.2017. године на Порталу јавних набавки, што значи да рок од 30 дана за предају понуда почиње да тече у суботу 18.3.2017. године;

3) **Ако последњи дан рока пада у недељу или на дан државног празника, или у неки други дан кад орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок истиче истеком првог наредног радног дана** – члан 80. новог Закона о општем управном поступку¹⁵⁸ - нпр. рок од 30 дана за предају понуда у отвореном поступку истиче у суботу 18.3.2017. године, али како је то нерадни дан, наручилац је дужан да последњи дан рока за предају понуда помери на први радни дан, што је понедељак 20.3.2017. године;

4) **Поднесак је поднесен у року, ако је пре него што рок истекне стигао органу коме је требало да буде предат** – члан 81. новог Закона о општем управном поступку¹⁵⁹;

5) **Кад је поднесак предат препорученом поштом, као дан пријема поднеска сматра се дан кад је предат поштанском оператору**¹⁶⁰ - члан 81. новог Закона о општем управном поступку¹⁶¹.

1) Рокови за захтеве за заштиту права којима се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације

Ако се захтевом за заштиту права оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације, рокови се разликују у зависности од врсте поступка јавне набавке. Уколико се захтев подноси у отвореном, рестриктивном, преговарачким поступцима¹⁶², конкурентном дијалогу или конкурс за дизајн, сматраће се да је благовремен ако је примљен од стране наручиоца најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда, а у поступку јавне набавке мале вредности и квалификационом поступку ако је примљен од стране наручиоца три дана пре истека рока за подношење понуда, без обзира на начин достављања и уколико је подносилац захтева у складу са

¹⁵⁷ Члан 91. став 1. претходног Закона о општем управном поступку.

¹⁵⁸ Члан 91. став 2. претходног Закона о општем управном поступку.

¹⁵⁹ Члан 92. став 1. претходног Закона о општем управном поступку.

¹⁶⁰ Изузетак постоји када се захтевом оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације, јер тада наручилац мора да прими физички захтев најкасније седам, односно три дана пре истека рока за подношење понуда.

¹⁶¹ Члан 92. став 2. претходног Закона о општем управном поступку – кад је поднесак упућен поштом препоручено или телеграфски, односно телефаксом, дан предаје пошти, односно дан пријема телефакса сматра се као дан предаје органу коме је упућен.

¹⁶² Специфичности постоје у преговарачком поступку на основу члана 36. ЗЈН за лица која нису учествовала у том поступку.

чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио. Ово решење постоји како би се спречило подношење захтева за заштиту права непосредно пред истек рока за подношење понуда, а самим тим, и непосредно пред отварање понуда, што је раније доводило до одлагања поступка отварања, и то у последњем тренутку, пред сам почетак, када су овлашћени представници понуђача већ приступили код наручиоца. У том погледу, врло је важно још једном истаћи да захтев за заштиту права на основу ЗЈН мора бити примљен од стране наручиоца најкасније седам, односно три дана пре истека рока за подношење понуда. Дакле, у том случају неће се примењивати решење из Закона о општем управном поступку, које омогућава да поднесак буде достављен препорученом пошиљком у прописаном року, а да се као такав сматра благовременим, иако га је орган примио после протеча рока за подношење. Да би овакав захтев био благовремен, мора физички да се нађе код наручиоца најкасније седам, односно три дана пре истека рока за подношење понуда уз претходно обавезно испуњен услов - да је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио.

Дакле, код утврђивања благовремености захтева за заштиту права којим се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације, поред самог рока (три или седам дана) постоји још један услов. Правило је да ће се захтев сматрати благовременим уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио. Одредбом члана 63. ЗЈН је прописано да заинтересована лица имају могућност да укажу наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у конкурсној документацији. Суштина ових указивања је то што се у досадашњој пракси дешавало да се велики број захтева којима је оспорена конкурсна документација састојао од навода који би били исправљени да су на време указани наручиоцу. Тако, нпр. уколико подносилац у захтеву који поднесе 10 дана пре истека рока за подношење понуда, наведе да је наручилац поставио дискриминаторски услов који се односи на кадровски капацитет, такав захтев ће бити одбачен уколико подносилац захтева пре тога није указао наручиоцу да је тако дефинисан додатни услов за учешће у поступку дискриминаторски. Међутим, уколико подносилац захтева прво укаже наручиоцу да је додатни услов за учешће у поступку дискриминаторски, те наручилац одговори да остаје при постављеном услову, захтев поднет након тога ће бити благовремен под условом да је примљен у року.

Пример бр. 1:

Рок за предају понуда у отвореном поступку је **23.3.2017.** Имајући у виду да је рок за улагање захтева за заштиту права којим би се оспорила конкурсна документација најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда, то значи да би последњи дан када заинтересована лица могу да поднесу захтев за заштиту права којим би се оспорила конкурсна документација био **16.3.2017.** Претходно наведено је из разлога што се рокови рачунају по правилима Закона о општем управном поступку, којим је предвиђено да, када

је рок одређен по данима, дан у који пада догађај од ког треба рачунати трајање рока, не урачунава се у рок, већ се за почетак рока узима први наредни дан. Дакле, како се рачунање рока везује за дан када истиче рок за предају понуда, то значи да се тај дан (23.3.2017.) не урачунава у рок. Као први дан рока од седам дана узима се 22.3.2017.; као други дан рока 21.3; као трећи дан рока 20.3. итд; као седми дан рока 16.3.2017. Тај седми дан (16.3.2017.) је последњи дан када може да се уложи благовремени захтев за заштиту права. Наравно, захтев ће бити благовремен у наведеном примеру уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН пре подношења захтева указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио. Захтев за заштиту права који би наручилац примио нпр. 17.3.2017. био би неблаговремен захтев, јер је примљен шест дана пре истека рока за подношење понуда.

Март 2017.						
Понедељак	Уторак	Среда	Четвртак	Петак	Субота	Недеља
13	14	15	16 7.дан	17 6.дан	18 5.дан	19 4.дан
20 3.дан	21 2.дан	22 1.дан	23	26	27	28

Пример бр. 2:

Рок за предају понуда у поступку јавне набавке мале вредности је **21.3.2017.** Имајући у виду да је рок за улагање захтева за заштиту права којим би се оспорила конкурсна документација најкасније три дана пре истека рока за подношење понуда, то значи да би последњи дан када заинтересована лица могу да поднесу захтев за заштиту права којим би се оспорила конкурсна документација, према горе описаном правилу, био 18.3.2017. Међутим, како је 18.3.2017. субота, тј. дан када наручилац не ради, тада долази до примене Закона о општем управном поступку, на основу којег, ако последњи дан рока пада у дан кад орган пред којим треба предузети радњу не ради, рок истиче истеком првог наредног радног

дана. Дакле, како је рок за предају захтева пао у нерадни дан (субота), то даље значи да се рок за подношење захтева помера на први следећи радни дан, односно последњи дан када би заинтересована лица у конкретном случају могла да уложе захтев за заштиту права на конкурсну документацију био би 20.3.2017. године, уколико је подносилац захтева у складу са чланом 63. став 2. ЗЈН пре подношења захтева указао наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, а наручилац исте није отклонио.

Март 2017.						
Понедељак	Уторак	Среда	Четвртак	Петак	Субота	Недеља
13	14	15	16	17	18 3.дан	19 2.дан
20 1.дан	21	22	23	24	25	26

Чланом 149. став 4. ЗЈН је прописано да ће се захтев за заштиту права којим се оспоравају радње које наручилац предузме пре истека рока за подношење понуда, а након истека рока из става 3. тог члана, сматрати благовременим уколико је поднет најкасније до истека рока за подношење понуда. На пример, уколико наручилац у отвореном поступку два дана пре истека рока за подношење понуда измени конкурсну документацију тако што предвиди још један додатни услов (тражи сертификате или технички капацитет), те због измене конкурсне документације продужи рок за подношење понуда за два дана, тада практично од измене конкурсне документације до истека рока за подношење понуда остаје четири дана. Имајући у виду да је рок за подношење захтева којим се оспорава конкурсна документација најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда, јасно је да заинтересована лица не би имала када да оспоре тај ново предвиђени додатни услов уколико сматрају да је незаконито прописан. Међутим, пошто је основно правило у процедури заштите права да се свака радња наручиоца може оспорити, заинтересована лица најкасније до истека рока за подношење понуда могу да поднесу захтев за заштиту права којим ће оспорити ту нову радњу наручиоца. На наведени начин се омогућава заинтересованим лицима потпуна заштита права.

Наведени рокови за подношење захтева за заштиту права којим се оспоравају врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације, се не примењују у случају преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда, ако подносилац захтева или са њим повезано лице нису учествовали у том поступку.

2) Рокови за захтеве којима се оспоравају одлука о додели уговора, одлука о закључењу оквирног споразума, одлука о признавању квалификације и одлука о обустави поступка

Уколико се захтевом за заштиту права оспорава одлука о додели уговора, одлука о закључењу оквирног споразума, одлука о признавању квалификације и одлука о обустави поступка, рокови се опет разликују у зависности од врсте поступка јавне набавке. У свим поступцима рок за подношење захтева за заштиту права је десет дана од дана објављивања неке од тих одлука¹⁶³, осим у поступку јавне набавке мале вредности у коме је рок за подношење захтева за заштиту права пет дана од дана објављивања неке од тих одлука. За разлику од подношења захтева којим се оспорава нпр. садржина конкурсне документације, када се примењује теорија пријема (наручилац физички мора да прими захтев најкасније седам дана пре истека рока за подношење понуда), у овом случају се примењује решење из Закона о општем управном поступку, које омогућава да поднесак буде достављен препорученом поштиљком у прописаном року, а да се као такав сматра благовременим, иако га је орган примио после протекла рока за подношење. Наиме, Законом о општем управном поступку предвиђено је да, када је поднесак упућен поштом препоручено дан предаје пошти сматра се као дан предаје органу коме је упућен. Дакле, у случају препоручене поштиљке, као релевантан се узима дан када је поштиљка предата пошти, а не дан када је наручилац физички примио захтев.

Пример бр. 1:

Одлука о обустави отвореног поступка је објављена на Порталу јавних набавки дана **13.3.2017.г.** Дана 23.3.2017.г. понуђач је препорученом поштиљком послао захтев за заштиту права наручиоцу којим је оспорио ову одлуку. Наручилац је захтев примио 24.3.2017.г. Да ли је поднети захтев благовремен?

Одговор ➡ Да, овај захтев је **благовремен**. Имајући у виду да је рок за улагање захтева за заштиту права којим би се оспорила та одлука десет дана од дана објављивања одлуке, то значи да би последњи дан када понуђач може да поднесе захтев за заштиту права био **23.3.2017.г.** Ни у овом случају се дан када је објављивање извршено не урачунава у рок, већ се рок рачуна од првог наредног дана. Као први дан рока од десет дана узима се 14.3.2017.г, као други дан рока 15.3, као трећи дан рока 16.3, итд. као десети дан рока 23.3.2017.г. Тај

¹⁶³ Специфичности постоје у преговарачком поступку по члану 36. ЗЈН за лица која нису учествовала у том поступку.

десети дан (23.3.2017.г.) је последњи дан када може да се уложи благовремени захтев за заштиту права. Како се понуђач определио да тог десетог дана поднесе захтев, исти је благовремен, без обзира што га је наручилац примио 11. дана (24.3.2017.), јер је захтев предат **препорученом пошљићком**, у ком случају се за оцену благовремености гледа дан предаје пошти, а не дан пријема код наручиоца.

Март 2017.						
Понедељак	Уторак	Среда	Четвртак	Петак	Субота	Недеља
13	14 1.дан	15 2.дан	16 3.дан	17 4.дан	18 5.дан	19 6.дан
20 7.дан	21 8.дан	22 9.дан	23 10.дан поднет препорученом пошљићком	24 примљен благовремен	25	26

Пример бр. 2:

Одлука о обустави поступка је објављена на Порталу јавних набавки дана **13.3.2017.г.** Дана 23.3.2017.г. је пошљићком *post-express* послао захтев за заштиту права наручиоцу којим је оспорио ову одлуку. Наручилац је захтев примио 24.3.2017.г. Да ли је поднети захтев благовремен?

Одговор → Не, овај захтев је **неблаговремен**. Имајући у виду да је рок за улагање захтева за заштиту права којим би се оспорила та одлука десет дана од дана објављивања одлуке, то значи да би последњи дан када понуђач може да поднесе захтев за заштиту права био 23.3.2017.г. Тог десетог дана (23.3.2017.) понуђач је поднео захтев за заштиту права. Међутим, понуђач се определио да захтев пошаље **post-express пошљићком**, а не препорученом пошљићком, те се као релевантан датум за оцену благовремености захтева узима датум када је наручилац примио захтев. У овом случају се примењује правило из члана 81. Закона о општем управном поступку, којим је предвиђено да је поднесак предат у року ако надлежни орган прими поднесак пре него што рок истекне¹⁶⁴ (изузетак од овог

¹⁶⁴ Члан 92. став 1. претходног Закона о општем управном поступку – поднесак је упућен у року ако је пре него што рок истекне стигао органу коме је требало да буде предат.

правила је препоручена пошиљка). Како је наручилац захтев примио 24.3.2017. г, што је једанаести дан од дана објављивања одлуке о обустави поступка, то значи да захтев није стигао наручиоцу у року од десет дана, те би поднети захтев био неблаговремен.

Март 2017. г.						
Понедељак	Уторак	Среда	Четвртак	Петак	Субота	Недеља
13	14 1.дан	15 2.дан	16 3.дан	17 4.дан	18 5.дан	19 6.дан
20 7.дан	21 8.дан	22 9.дан	23 10.дан поднет post-express пошиљком	24 примљен неблаговремен	25	26

Пример бр. 3:

Одлука о обустави отвореног поступка је објављена дана **15.3.2017.г.** Дана 27.3.2017.г. подносилац је препорученом поштиљком послао захтев за заштиту права наручиоцу којим је оспорио ову одлуку. Наручилац је захтев примио 29.3.2017.г. Да ли је поднети захтев благовремен?

Одговор ➔ Да, овај захтев је **благовремен**. Имајући у виду да је рок за улагање захтева за заштиту права којим би се оспорила та одлука десет дана од дана објављивања одлуке, то значи да би последњи дан када понуђач може да поднесе захтев за заштиту права био **25.3.2017.г.** Међутим, како је тај дан субота, тј. дан када наручилац не ради, тада долази до примене члана 80. став 5. Закона о општем управном поступку, по коме ако последњи дан рока пада на дан у коме орган не ради, рок истиче кад протекне први наредни радни дан¹⁶⁵. Дакле, како је рок за предају захтева пао у **нерадни дан (субота)**, то даље значи да се рок за подношење захтева помера на први следећи радни дан, односно последњи дан када би понуђач у конкретном случају могао да уложи захтев за заштиту права био би 27.0.2017.г. (понедељак). Како је понуђач тог **27.3.2017.г.** поднео захтев препорученом поштиљком, исти је благовремен, без обзира што га је наручилац примио тек 29.3.2017.г, јер је захтев предат **препорученом поштиљком**, у ком случају се за оцену благовремености гледа дан предаје пошти, а не дан пријема код наручиоца.

Март 2017. г.						
Понедељак	Уторак	Среда	Четвртак	Петак	Субота	Недеља
13	14	15	16 <i>1.дан</i>	17 <i>2.дан</i>	18 <i>3.дан</i>	19 <i>4.дан</i>
20 <i>5.дан</i>	21 <i>6.дан</i>	22 <i>7.дан</i>	23 <i>8.дан</i>	24 <i>9.дан</i>	25 <i>10.дан</i>	26
27 <i>поднет препорученом поштиљком</i>	28	29 <i>примљен благовремен</i>				

¹⁶⁵ Члан 91. став 2. претходног Закона о општем управном поступку.

3) Рокови за захтеве који се подnose у преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда

ЗЈН прописује посебан рок за подношење захтева за заштиту права у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда из члана 36. ЗЈН, али само уколико подносилац захтева или са њим повезано лице није учествовао у том поступку. Наиме, то је поступак у коме наручилац позива лица која сам изабере, али има обавезу да објави одлуку о додели уговора на Порталу јавних набавки. Дакле, уколико неко лице није позвано да поднесе понуду, већ за преговарачки поступак сазна када наручилац објави одлуку о додели уговора, оно не може ни да оспори конкурсну документацију седам дана пре истека рока за подношење понуда, јер у то време није ни знао за поступак. Међутим, и у том случају постоји рок за улагање захтева за заштиту права, а то је десет дана од објаве одлуке на Порталу јавних набавки. Са друге стране, за лица која су позвана да поднесу понуду у преговарачком поступку примењују се одредбе којима се регулише рок за оспоравање врсте поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације (седам дана пре истека рока за подношење понуда уколико се оспорава врста поступка, садржина позива за подношење понуда или конкурсне документације; односно десет дана након објављивања одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка).

Наручилац је дужан да објави обавештење о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници најкасније у року од два дана од дана пријема захтева за заштиту права, које садржи податке из Прилога 3Љ.

Последице поднетог захтева за заштиту права и привремене мере

Захтев за заштиту права не задржава даље активности наручиоца у поступку јавне набавке, у складу са одредбама члана 150. ЗЈН. По свим претходним прописима о јавним набавкама сваки захтев аутоматски је имао суспензивно дејство, осим код преговарачких поступака „по хитности“, док је сада правило да захтев за заштиту права нема суспензивно дејство, али свакако наручилац може одлучити да заустави активности до доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права.

Уколико је захтев за заштиту права уложен пре истека рока за подношење понуда, нпр. истим се оспорава конкурсна документација, наручилац може да настави са поступком јавне набавке, што пре свега значи да може да изврши отварање понуда, иако је подносилац захтева оспорио садржину конкурсне документације. Међутим, у том случају постоји једно ограничење прописано ставом 1. члана 150. ЗЈН, по коме наручилац може да настави са активностима у поступку, али не може да донесе: одлуку о додели уговора, одлуку о закључењу оквирног споразума, одлуку о признавању квалификације и одлуку о обустави поступка, нити може да закључи уговор о јавној набавци док се не одлучи о поднетом захтеву за заштиту права. Уколико наручилац ипак одлучи да заустави даље активности у

случају подношења захтева за заштиту права, тада је дужан да у обавештењу о поднетом захтеву за заштиту права¹⁶⁶ наведе да зауставља даље активности у поступку јавне набавке, како би учесници знали да не треба да предузимају даље активности (нпр. да не подносе понуде).

Уколико је захтевом оспорена одлука о додели уговора, наручилац не може закључити уговор о јавној набавци пре доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, осим у случају преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН. Дакле, када се оспори одлука о додели уговора, наручилац ће ипак морати да застане и сачека одлуку поводом захтева за заштиту права. Ово правило не важи када је у питању преговарачки поступак „по хитности“ (члан 36. став 1. тачка 3) ЗЈН), где наручилац може да одлучи да и поред уложеног захтева ипак закључи уговор.

У члану 150. став 2. ЗЈН предвиђено је да сам наручилац може донети одлуку да настави са активностима које су иначе забрањене (доношење одлука или закључење уговора). Ту одлуку доноси одговорно лице наручиоца, под условом да би задржавање активности наручиоца у поступку јавне набавке, односно у извршењу уговора о јавној набавци проузроковало велике тешкоће у раду или пословању наручиоца, које су несразмерне вредности јавне набавке. То практично значи да наручилац може донети одлуку о додели уговора и закључити уговор, иако је нпр. захтевом оспорена конкурсна документација. Одлука о томе мора бити образложена и исту је наручилац дужан да без одлагања достави Републичкој комисији и да је објави на Порталу јавних набавки и на својој интернет-страници.

Поред тога што сам наручилац може одлучити да настави са поступком и поред уложеног захтева за заштиту права, постоји и ситуација када се наручилац може обратити Републичкој комисији са предлогом да му она дозволи да предузме дозвољене активности из члана 150. став 1. ЗЈН. То је само једна ситуација, а састоји се у томе да би задржавање активности наручиоца у поступку јавне набавке, односно у извршењу уговора о јавној набавци значајно угрозило интерес Републике Србије. Дакле, мора да се ради о највишем интересу, интересу целе Србије, а не о интересу самог наручиоца. Само тада се наручилац може обратити Републичкој комисији, а уколико због интереса самог наручиоца поступак мора да се настави, он има могућност да сам донесе одлуку да и поред уложеног захтева за заштиту права настави са активностима које су побројане у члану 150. став 1. ЗЈН. Уколико наручилац намерава да се обрати Републичкој комисији са предлогом да му се дозволе активности, дужан је да одмах по пријему, без претходне провере, захтев за заштиту права и комплетну документацију из поступка јавне набавке достави Републичкој комисији, са образложеним предлогом за доношење одлуке Републичке комисије. Уколико Републичка

¹⁶⁶ То обавештење се објављује на Порталу јавних набавки, на интернет-страници наручиоца и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа уколико је процењена вредност јавне набавке преко 5.000.000 динара.

комисија утврди да су испуњени услови, доноси решење којим усваја предлог наручиоца, и то у року од пет дана од дана пријема предлога и комплетне документације.

Основно је правило у поступцима јавних набавки да се уговор не може закључити док не протекне рок за захтев за заштиту права. Међутим, од тог правила постоје и изузеци, који су дефинисани чланом 112. став 2. ЗЈН, када наручилац може и пре истека рока за подношење захтева за заштиту права закључити уговор о јавној набавци. Уколико је захтев за заштиту права поднет након закључења уговора у складу са чланом 112. став 2. ЗЈН, наручилац не може извршити уговор о јавној набавци до доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, осим ако су испуњени услови из члана 150. ст. 2. и 3. ЗЈН и ако наручилац, или Републичка комисија, на предлог наручиоца не одлучи другачије. Став 2. и 3. јесу ситуације које подразумевају да је угрожен интерес или самог наручиоца или Републике Србије, те да због тога не сме да се чека одлука поводом захтева за заштиту права. Међутим, уколико се ради о набавци код које није угрожен интерес наручиоца или Републике Србије, тада наручилац не сме да изврши уговор, већ мора да сачека одлуку о захтеву за заштиту права.

Као што је већ напоменуто, преговарачки поступак „по хитности“ има посебна правила око застоја поступка у случају подношења захтева за заштиту права. Наиме, речено је да уколико у овом поступку дође до улагања захтева за заштиту права, наручилац све радње може предузети: и отварање понуда и доношење одлуке о додели уговора и закључење уговора, без доношења посебне одлуке из члана 150. став 2. ЗЈН односно без подношења предлога Републичкој комисији да се дозволи наставак активности. Међутим, поред законских могућности које наручиоцу стоје на располагању, постоји и једна могућност за лица која су оспорила овај поступак захтевом за заштиту права. Наиме, у том поступку, подносилац захтева може предложити да Републичка комисија донесе решење којим се забрањује наручиоцу да закључи, односно изврши уговор о јавној набавци. Републичка комисија ће у року од пет дана решењем усвојити предлог подносиоца захтева уколико утврди да би закључење, односно извршење уговора о јавној набавци без претходне провере правилности поступка могло да проузрокује знатну штету по јавна средства. У случају да Републичка комисија донесе такво решење, наручилац неће моћи да закључи, односно изврши уговор о јавној набавци. Уколико наручилац поступи супротно решењима Републичке комисије, постоји основ за поништење уговора, као и основ за прекршајну одговорност.

Поступак код наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права

У року од два дана од дана пријема захтева за заштиту права, наручилац о поднетом захтеву објављује обавештење о поднетом захтеву на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници.

По пријему захтева за заштиту права, наручилац обавља његову претходну проверу. Циљ ове провере је да се утврди да ли су испуњене процесне претпоставке за одлучивање о основаности захтева за заштиту права.

Претходна провера подразумева да наручилац проверава:

- 1) да ли је захтев за заштиту права поднет у року,
- 2) да ли је поднет од стране лица које има активну легитимацију и
- 3) да ли садржи све податке прописане чланом 151. став 1. ЗЈН.

Уколико захтев није поднет у року, или није поднет од стране лица које има активну легитимацију, наручилац ће донети закључак о одбацивању захтева за заштиту права. Против тог закључка подносилац захтева има право да поднесе жалбу Републичкој комисији у року од три дана од дана пријема истог. Подносилац захтева истовремено с достављањем жалбе Републичкој комисији, копију исте доставља наручиоцу. Тако се наручиоцу омогућава да одмах буде упознат са поднетом жалбом и да Републичкој комисији достави потребну документацију за одлучивање у року од три дана од пријема жалбе.

Следеће што наручилац проверава јесте да ли захтев садржи све податке које у складу са ЗЈН мора да садржи. Члан 151. став 1. ЗЈН предвиђа да захтев за заштиту права садржи:

- 1) назив и адресу подносиоца захтева и лице за контакт;
- 2) назив и адресу наручиоца;
- 3) податке о јавној набавци која је предмет захтева, односно о одлуци наручиоца;
- 4) повреде прописа којима се уређује поступак јавне набавке;
- 5) чињенице и доказе којима се повреде доказују;
- 6) потврду о уплати таксе из члана 156. овог закона;
- 7) потпис подносиоца.

Уколико поднети захтев за заштиту права ипак не садржи све обавезне елементе који су тражени на основу ЗЈН, наручилац ће такав захтев одбацити закључком. Међутим, иако у овој одредби није изричито наведено, наручилац је дужан да примени правило из члана 58. претходног Закона о општем управном поступку, односно из члана 59. новог Закона о општем управном поступку, те да упутити позив за допуну захтева подносиоцу захтева, са навођењем рока за допуну и упозорења подносиоцу захтева на последице пропуштања, односно да ће његов захтев за заштиту права бити одбачен уколико подносилац не поступи по позиву наручиоца. Уколико захтев за заштиту права не буде допуњен у наведеном року, или буде допуњен, али не на тражени начин, наручилац ће донети закључак о одбацивању захтева. Закључак о одбацивању захтева наручилац доставља подносиоцу захтева и Републичкој комисији у року од три дана од дана доношења. Против тог закључка подносилац захтева може, у року од три дана од дана пријема истог, поднети жалбу Републичкој комисији, док копију жабе истовремено доставља наручиоцу.

Уколико поднети захтев нема процесне недостатке, наручилац ће приступити мериторном разматрању захтева за заштиту права, тј. оцени да ли је поднети захтев основан или не. Рок за одлучивање наручиоца је пет дана од дана пријема уредног захтева за заштиту права.

Приликом мериторног одлучивања наручилац поступа на један од следећих начина:

- 1) доноси решење којим усваја захтев за заштиту права, ако оцени да је основан;
- 2) доставља Републичкој комисији одговор на захтев за заштиту права у којем ће се изјаснити на све наводе захтева и комплетну документацију из поступка јавне набавке ради одлучивања о захтеву за заштиту права, уколико сматра да је исти неоснован;
- 3) доноси закључак којим обуставља поступак заштите права, ако у међувремену прими писано обавештење подносиоца захтева за заштиту права да повлачи свој захтев. Ова могућност постоји без обзира на протек наведених пет дана.

Дакле, наручилац нема овлашћење да одбије захтев за заштиту права, а то овлашћење на основу ЗЈН има само Републичка комисија. Наручиоцу је само дата могућност да кроз одговор који ће са документацијом и захтевом проследити Републичкој комисији, наведе свој став у погледу навода из захтева. Такође, није јасно прописано у ком обиму наручилац може да усвоји поднети захтев, односно да ли може поступак јавне набавке поништити и у целини и делимично. Сматрамо да наручилац може на оба наведена начина усвојити захтев, односно определити се и за једну, и за другу последицу усвајања, аналогно са начином на који у случају такве одлуке може поступити и Републичка комисија. Уколико наручилац усвоји поднети захтев за заштиту права, у обавези је да решење о томе достави подносиоцу захтева, понуђачима и Републичкој комисији у року од три дана од дана доношења истог. Уколико решењем о усвајању захтева наручилац није усвојио све наводе захтева за заштиту права, подносилац захтева може писаним изјашњењем наставити поступак пред Републичком комисијом у року од три дана од пријема решења, о чему истовремено обавештава наручиоца. Наручилац је у том случају дужан да, у року од три дана од пријема писаног изјашњења комплетну документацију достави Републичкој комисији. С друге стране, ако наручилац сматра да је поднети захтев неоснован, дужан је да у року од три дана од дана достављања захтева и комплетне документације (са својим одговором) Републичкој комисији, писаним путем о свом поступању обавести подносиоца захтева.

Врло је важно истаћи да, уколико у року од пет дана од дана пријема уредног захтева за заштиту права, наручилац не донесе решење о усвајању захтева за заштиту права или не достави одговор на захтев за заштиту права и комплетну документацију из поступка јавне набавке Републичкој комисији, тада се наручиоцу и његовом одговорном лицу може изрећи новчана казна. Новчану казну изриче Републичка комисија која таква овлашћења има на основу члана 162. ЗЈН.

Поступак пред Републичком комисијом

Након пријема писаног изјашњења подносиоца захтева за наставак поступка пред Републичком комисијом или одговора наручиоца, Републичка комисија утврђује да ли је захтев за заштиту права поднет у року, да ли је поднет од стране лица које има активну легитимацију и да ли захтев за заштиту права садржи све обавезне елементе из члана 151. ЗЈН. Уколико Републичка комисија утврди да поднети захтев не садржи све што је прописано као обавезна садржина истог, поступаће као и наручилац, односно позваће подносиоца да захтев допуни у одређеном року од дана пријема позива за допуну.

Републичка комисија доноси закључак о одбацивању захтева за заштиту права уколико утврди да није испуњена нека од поменутих процесних претпоставки за одлучивање о основаности захтева за заштиту.

Пре доношења своје одлуке, Републичка комисија може да тражи додатну документацију, податке, објашњења и мишљења од наручиоца, подносиоца захтева или других учесника у поступку, Управе за јавне набавке и других лица, која су дужна да поступе у складу с оваквим захтевом, у року који је њиме одређен. Уколико наручилац или подносилац захтева не поступе у року који је одређен у захтеву за добијање документације, података, објашњења и мишљења, сносиће одговорност за последице које проузрокују таквим својим нечињењем, јер ће се у том случају сумња која настане као последица изостанка наведених доказа узети на штету странке која је за то директно одговорна, јер у остављеном року није поступила по захтеву Републичке комисије, која ће тада своју одлуку донети према стању расположивих доказа у предмету.

И овде би требало нагласити да Републичка комисија може решењем изрећи новчану казну наручиоцу и одговорном лицу наручиоца ако не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, након захтева Републичке комисије и у року који одреди тај орган.

Постоји могућност одржавања усмене расправе у поступку заштите права пред Републичком комисијом. На усменој расправи би представници подносиоца захтева и наручиоца били у прилици да члановима већа које одлучује представе своје разлоге за усвајање, односно одбијање поднетог захтева. Важно је нагласити да је усмена расправа могућа уколико странке у поступку заштите права то предложе. Подносилац захтева може предложити одржавање усмене расправе у захтеву за заштиту права, а наручилац у одговору на захтев који доставља Републичкој комисији. О предлогу за одржавање усмене расправе одлучује Републичка комисија. Републичка комисија ће донети такву одлуку, уколико оцени да сложеност чињеничне или правне ситуације то захтева. Усмена расправа је јавна и одржава се у просторијама Републичке комисије, а јавност ће бити искључена уколико је то потребно ради заштите пословне тајне у смислу закона којим се уређује заштита

пословне тајне, или заштите података, у смислу закона којим се уређује тајност података. О усменој расправи се сачињава записник.

Одлуке Републичке комисије

Републичка комисија одлучује у границама поднетог захтева за заштиту права и дужна је да се изјасни о свим наводима подносиоца захтева, као и о повредама за које подносилац није знао, а које су утицале на одлуку наручиоца у поступку јавне набавке.

Републичка комисија мора да на одређене повреде реагује по службеној дужности. Тако, Републичка комисија има обавезу да испитује да ли су испуњени законски услови за примену одређеног поступка јавне набавке (нпр. преговарачког), да ли су прекршене одредбе закона због којих се уговор може поништити или је уговор ништав као и да ли постоје разлози због којих поступак јавне набавке не може да се оконча на законит начин. У том случају, Републичка комисија може наставити поступак и ако подносилац захтева за заштиту права повуче захтев.

Републичка комисија своје одлуке доноси у форми закључка и решења.

Републичка комисија закључком:

- 1) одбацује захтев за заштиту права, односно писано изјашњење о наставку поступка пред Републичком комисијом;
- 2) обуставља поступак на основу пријема писаног обавештења о одустајању од захтева за заштиту права пре доношења одлуке;
- 3) одбацује жалбу као недопуштену, неблагоприятну или изјављену од стране неовлашћеног лица;
- 4) одбацује захтев за покретање прекршајног поступка.

Републичка комисија решењем:

- 1) усваја захтев за заштиту права као основан, у целини или делимично, поништава поступак јавне набавке;
- 2) одбија захтев за заштиту права као неоснован;
- 3) потврђује или поништава закључак наручиоца;
- 4) усваја или одбија предлог наручиоца из члана 30. став 3. ЗЈН;
- 5) усваја или одбија предлог из члана 150. став 5. и члана 150. став 8. ЗЈН;
- 6) изриче новчане казне;
- 7) поништава уговор;
- 8) одлучује у прекршајном поступку.

Све одлуке Републичке комисије морају бити образложене и могу да садрже налог наручиоцу да предузме одређене радње. Рок у којем је наручилац дужан да поступи по налогу Републичке комисије је најдуже 25 дана од дана пријема одлуке, али тај рок по одлуци Републичке комисије може бити и краћи.

Рокови у којима поступа Републичка комисија дефинисани су чланом 158. ЗЈН. Тако је одређено да је рок за доношење решења о поднетом захтеву за заштиту права 20 дана од дана пријема комплетне документације потребне за утврђивање чињеничног стања и одлучивање, односно најкасније 35 дана од дана пријема комплетне документације. Дакле, могуће је да се рок од 20 дана изузетно, у нарочито оправданим случајевима, продужи за 15 дана, о чему се уз образложење продужења рока, обавештавају подносилац захтева и наручилац.

О жалби против закључка наручиоца, Републичка комисија је у обавези да одлучи у року од осам дана од дана пријема жалбе.

Рок за достављање свих наведених одлука Републичке комисије је пет дана од дана доношења, и исте се морају доставити наручиоцу, подносиоцу захтева и изабраном понуђачу. Одлука Републичке комисије се одмах након достављања странкама објављује на интернет страници Републичке комисије и на Порталу јавних набавки.

Против одлуке Републичке комисије није дозвољено подношење жалбе, али је дозвољено покретање управног спора подношењем тужбе којом се оспорава законитост одлуке Републичке комисије. На тај начин су и судови укључени у поступак заштите права. Могућност покретања управног спора предвиђена је и у ситуацији у којој Републичка комисија не донесе и не достави одлуку у роковима предвиђеним ЗЈН. У погледу рока и начина подношења тужбе за покретање управног спора против Републичке комисије и одлуке коју је донела, примењиваће се општа правила Закона о управним споровима („Службени гласник РС“, број 111/09). Покретање управног спора не одлаже извршење одлуке Републичке комисије. Дакле, после пријема одлуке Републичке комисије, наручилац може да настави с предузимањем активности у оквиру поступка јавне набавке који је био оспорен (да спроведе отварање понуда, да донесе одлуку о додели уговора, да закључи уговор итд.), без обзира што је поднета тужба Управном суду.

Трошкови поступка заштите права

У поступку заштите права, свака странка сноси трошкове које је проузроковала својим радњама. Међутим, након окончања поступка, свака странка под одређеним условима има право на надокнаду трошкова насталих поводом поступка заштите права. Уколико је захтев за заштиту права основан, наручилац мора подносиоцу захтева за заштиту права на писани захтев надокнадити трошкове настале по основу заштите права. Битно је да је накнада трошкова поступка заштите права тражена до доношења одлуке наручиоца, односно одлуке Републичке комисије. У противном, подносилац захтева за заштиту права губи право на накнаду трошкова заштите права. Захтев за накнаду трошкова поступка заштите права може бити истакнут у самом захтеву за заштиту права или касније, до доношења одлуке наручиоца, односно одлуке Републичке комисије, али се свакако морају прецизно навести трошкови за које подносилац захтева за заштиту права тражи накнаду. Уколико захтев за

заштиту права није основан, подносилац захтева за заштиту права мора наручиоцу на писани захтев надокнадити трошкове настале по основу заштите права. Наручилац може тражити накнаду трошкова поступка заштите права до доношења одлуке Републичке комисије. У противном, наручилац губи право на накнаду трошкова заштите права.

Уколико је захтев за заштиту права делимично усвојен, Републичка комисија одлучује да ли ће свака странка сносити своје трошкове или ће трошкови бити подељени сразмерно усвојеном захтеву за заштиту права.

Одлуку о трошковима доноси Републичка комисија и та одлука је извршни наслов.

Оно што подносиоци захтева најчешће траже као накнаду трошкова јесте накнада таксе коју су дужни да плате приликом подношења захтева за заштиту права.

Износ таксе зависи од поступка у коме се подноси захтев, од радње наручиоца која се оспорава, као и од процењене вредности јавне набавке, односно понуђене цене понуђача којем је додељен уговор.

Тако је предвиђено да је подносилац захтева дужан да уплати таксу у износу од:

- 1) 60.000 динара у поступку јавне набавке мале вредности и преговарачком поступку без објављивања позива за подношење понуда;
- 2) 120.000 динара ако се захтев за заштиту права подноси пре отварања понуда и ако процењена вредност није већа од 120.000.000 динара;
- 3) 250.000 динара ако се захтев за заштиту права подноси пре отварања понуда и ако је процењена вредност већа од 120.000.000 динара;
- 4) 120.000 динара ако се захтев за заштиту права подноси након отварања понуда и ако процењена вредност није већа од 120.000.000 динара;
- 5) 120.000 динара ако се захтев за заштиту права подноси након отварања понуда и ако збир процењених вредности свих оспорених партија није већа од 120.000.000 динара, уколико је набавка обликована по партијама;
- 6) 0,1% процењене вредности јавне набавке, односно понуђене цене понуђача којем је додељен уговор, ако се захтев за заштиту права подноси након отварања понуда и ако је та вредност већа од 120.000.000 динара;
- 7) 0,1% збира процењених вредности свих оспорених партија јавне набавке, односно понуђене цене понуђача којима су додељени уговори, ако се захтев за заштиту права подноси након отварања понуда и ако је та вредност већа од 120.000.000 динара.

Посебна овлашћења Републичке комисије

1. Достављање извештаја и документације

Републичка комисија, после доношења и достављања решења о поништењу поступка јавне набавке (делимичног или у целини), или о поништењу закључка, може захтевати од наручиоца да у одређеном року достави извештај и документацију о поступању по налозима из те одлуке. Поред тога, Републичка комисија може захтевати и изјаве представника наручиоца о спровођењу одлуке тог органа. Наручилац је дужан да наведени извештај, документацију и изјаве достави у року који одређује Републичка комисија. Ово због тога што је наручилац дужан да поступи по налозима Републичке комисије садржаним у њеној одлуци у року предвиђеном том одлуком.

2. Контрола код наручиоца

Поред овлашћења да захтева од наручиоца да у одређеном року достави извештај, Републичка комисија има овлашћење да спроведе контролу извршења одлуке код самог наручиоца. Ту контролу спроводе најмање два члана већа Републичке комисије, које је одлучивало у поступку поводом којег се спроводи контрола, а о спровођењу контроле се обавештава наручилац, најкасније три дана пре отпочињања контроле. Међутим, ако се основано сумња да постоји опасност од уклањања или измена доказа који се налазе код наручиоца, може се спровести и ненајављена контрола. О спроведеној контроли сачињава се записник, а члан Републичке комисије који спроводи контролу овлашћен је да обави преглед и копирање документације у вези с предметном јавном набавком, запечати пословне просторије и документа за време контроле, као и да узме изјаве од представника наручиоца и других запослених код наручиоца.

3. Новчано кажњавање наручиоца

Новчано кажњавање наручиоца је санкција која се може изрећи независно од спровођења прекршајног поступка. Предвиђена су два различита распона у висини те казне, у зависности да ли се изриче самом наручиоцу, или одговорном лицу наручиоца. Тако је предвиђено да ће Републичка комисија решењем изрећи новчану казну наручиоцу у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара, ако наручилац:

- 1) по поднетом захтеву за заштиту права не поступи на начин и у року одређеном у члану 153. став 1. ЗЈН;
- 2) не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, након захтева Републичке комисије и у року који одреди Републичка комисија;
- 3) не достави извештај и изјаве представника наручиоца о спроведеној одлуци Републичке комисије;
- 4) не омогући контролу у складу с чланом 161. ЗЈН;
- 5) није поступио у складу с одлуком Републичке комисије.

4. Поништење уговора о јавној набавци

Поништење уговора о јавној набавци јесте овлашћење Републичке комисије које су имали искључиво судови. Републичка комисија тиме има законско овлашћење да одлучује и у фази након закључења уговора о јавној набавци, а не само у поступку јавне набавке.

Према Закону о облигационим односима, поништење уговора је санкција за рушљиве уговоре, а рушљив уговор, према дефиницији из члана 111. тог закона, постоји кад га је закључила страна ограничено пословно способна, кад је при његовом закључењу било мана у погледу воље уговорних страна, као и кад је то тим законом или посебним прописом одређено. Закон о јавним набавкама представља тај посебан пропис који је одредио посебне разлоге рушљивости уговора о јавној набавци.

Поништење уговора о јавној набавци иницира се захтевом за поништење уговора који се подноси уз захтев за заштиту права или у року од 30 дана од дана сазнања за разлог поништења, а најкасније у року од годину дана од дана закључења уговора.

ЗЈН предвиђа пет разлога за поништење уговора о јавној набавци.

Први разлог за поништење уговора о јавној набавци јесте уколико Републичка комисија утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци применом преговарачког поступка из члана 36. ЗЈН, а да није постојао неки од разлога за примену преговарачког поступка, те да наручилац у току спровођења тог поступка није предузео две радње, а то су: објављивање обавештења о покретању поступка и одлуке о додели уговора на Порталу јавних набавки. Смисао ове одредбе је да, уколико нису испуњени услови за спровођење наведеног поступка, а заинтересованим лицима додатно није омогућено да учествују у том поступку (на основу обавештења о покретању), односно да оспоре ту врсту поступка (на основу објављене одлуке о додели), уговор који би тако био закључен имао би озбиљне недостатке који представљају повреду основних начела јавних набавки.

Други разлог за поништење уговора о јавној набавци јесте уколико Републичка комисија утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци пре истека рока за подношење захтева за заштиту права. Претходно наведено је из разлога што је наручилац дужан да након доношења одлуке о додели уговора сачека да истекне рок за подношење захтева за заштиту права, па да тек уколико нико од понуђача не уложи захтев за заштиту права, закључи уговор. Међутим, уколико наручилац то не учини, већ закључи уговор пре истека тог рока, тада Републичка комисија може поништити такав уговор.

Трећи разлог за поништење уговора о јавној набавци јесте уколико Републичка комисија утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци након подношења захтева за заштиту права, а пре одлуке Републичке комисије.

Четврти разлог за поништење уговора о јавној набавци јесте уколико Републичка комисија утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци супротно одлуци Републичке комисије из члана 150. ЗЈН. То је нпр. одлука којом се уводи привремена мера и забрањује

наручиоцу да закључи, односно изврши уговор о јавној набавци у случају спровођења преговарачког поступка из члана 36. став 1. тачка 3) ЗЈН.

Пети разлог за поништење уговора о јавној набавци јесте уколико Републичка комисија утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци кршећи одредбе и услове оквирног споразума.

Уколико Републичка комисија поништи уговор, тада уговор о јавној набавци престаје да важи односно производи правно дејство, а уговорне стране дужне су вратити оно што су примиле по основу таквог уговора. С друге стране, ако се оно што је примљено по основу поништеног уговора о јавној набавци не може вратити, или ако се природа оног што је примљено противи враћању, наручилац је дужан да савесном добављачу плати за испоручена добра, пружене услуге, односно изведене радове. Међутим, уколико Републичка комисија оцени да би, и поред постојања разлога, поништење уговора о јавној набавци имало несразмерне последице по рад или пословање наручиоца или интересе Републике Србије, тада може да одлучи да, уместо поништења, скрати рок важења уговора или изрекне новчану казну из члана 162. ЗЈН.

5. Подношење тужбе за утврђење ништавости уговора о јавној набавци

Републичка комисија и Управа за јавне набавке имају овлашћење да, уколико постоји неки од разлога за ништавост прописаних чланом 168. ЗЈН, поднесу тужбу за утврђење ништавости уговора о јавној набавци. Утврђење ништавости се од поништења уговора разликује, пре свега, по томе што нема рока за подношење тужбе и што суд пази по службеној дужности на постојање ништавог уговора, који се још називају апсолутно ништави уговори.

6. Одлучивање да ли постоји злоупотреба захтева за заштиту права

Забрањено је подношење захтева за заштиту права ради остварења неког другог циља, а не оног због којег је то право признато. Уколико Републичка комисија утврди да је подносилац захтева злоупотребио захтев за заштиту права, изрећи ће му новчану казну из члана 162. ЗЈН. Иако је одредбом члана 162. Закона прописано новчано кажњавање наручиоца, Републичка комисија ће новчане износе применити и на подносиоце захтева уколико утврди да постоји злоупотреба захтева за заштиту права.

7. Вођење прекршајног поступка

Овим законом дато је овлашћење Републичкој комисији за вођење првостепеног прекршајног поступка када су у питању прекршаји прописани ЗЈН.

Прекршајни поступак пред Републичком комисијом покреће се на захтев Управе за јавне набавке, Државне ревизорске институције, другог овлашћеног органа или по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај. Другостепени орган у случају прекршаја из

области јавних набавки јесте Прекршајни апелациони суд. Застарелост гоњења за прекршаје наступа протеком три године од дана учињеног прекршаја из чланова 169. и 170. ЗЈН.

8. Предлог за разрешење одговорног лица

Ово овлашћење ће Републичка комисија користити после изречене новчане казне, у складу с одредбама члана 162. ЗЈН, или после изрицања исте казне у прекршајном поступку који спроводи у првом степену. Наиме, уколико утврди да наручилац, и поред изречених казни, не поступа у складу с одлукама Републичке комисије или наставља да грубо крши одредбе ЗЈН, Републичка комисија може поднети предлог за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца. Тај предлог подноси се органу који обавља надзор над радом, односно пословањем наручиоца.

29. Ништавост уговора

Законом о облигационим односима предвиђене су две врсте неважећих уговора: ништави уговори и рушљиви уговори.

Ништав је онај уговор чија је садржина противна принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима.

Ништави уговори не производе правно дејство, и то од самог тренутка њиховог закључења, што значи да се на основу таквих уговора не могу стицати права, нити могу настајати обавезе за лица која су их закључила. За ништаве уговоре важи правило да се сматра да они уопште нису ни закључени. Стога, ако су уговорне стране (обе или само једна од њих) извршиле своје обавезе, дужне су да врате оно што су примиле по основу таквог уговора. Спроводи се, дакле, повраћај у пређашње стање, тј. реституција.

На ништавост уговора могу се позвати не само уговорне стране већ и свако правно заинтересовано лице, дакле свако лице којем је такав уговор повредио неко субјективно право. С обзиром на то да је ништавим уговором повређен јавни интерес, као и јавни поредак, суд је дужан да на ништавост пази по службеној дужности, а право да захтева утврђење ништавости таквих уговора има и јавни тужилац. Поред њих, по одредбама ЗЈН, подношење тужбе за утврђивање ништавости уговора о јавној набавци имају Управа за јавне набавке и Републичка комисија.

Право на истицање ништавости наведених уговора не гаси се протеком времена, тако да свако правно заинтересовано лице, као и надлежни државни органи, могу захтевати поништење ништавог уговора, без обзира на то колико је прошло времена од његовог настанка.

Ништави уговори не могу се накнадно оснажити, нити се могу конвалидирати.

Поред општих разлога ништавости уговора предвиђених у Закону о облигационим односима, ЗЈН у члану 168. предвиђа и посебне разлоге, који су последица грубог кршења одредаба тог закона. Тако су, према ЗЈН, ништави уговори о јавној набавци:

1) који су закључени без претходно спроведеног поступка јавне набавке, а који је наручилац био дужан да спроведе према одредбама ЗЈН – на пример, наручилац уместо да спроведе отворени поступак јавне набавке, закључи уговор без примене ЗЈН позивајући се на изузетак из члана 7. ЗЈН, а у конкретном случају није постојао законски основ за примену изузетка;

2) који су закључени супротно одредбама ЗЈН о спречавању корупције и сукоба интереса – на пример, наручилац је закључио уговор о јавној набавци с понуђачем, иако је у конкретном случају постојао сукоб интереса;

3) код којих наручилац овласти треће лице, које није наручилац, да закључи уговор да би се на тај начин избегла примена ЗЈН – на пример, када наручилац с намером да избегне спровођење поступка по овом закону пренесе реализацију набавке на неко лице које није наручилац;

4) који представљају измене и допуне првобитног уговора закључене у супротности с одредбама ЗЈН – на пример, наручилац је дозволио измену цене након закључења уговора, иако конкурсном документацијом измена цене није предвиђена, нити је таква измена предвиђена другим посебним прописима;

5) који су закључени противно одлуци Републичке комисије – на пример, Републичка комисија делимично поништи поступак јавне набавке и наложи наручиоцу да понуду изабраног понуђача одбије као неприхватљиву, а наручилац и поред те одлуке закључи уговор са тим изабраним понуђачем.

30. Казнене одредбе – прекршаји

Прекршајни поступак уређен је Законом о прекршајима („Службени гласник РС“, број 65/13, 13/2016 и 98/2016 - одлука УС). Прекршајни поступак покреће се на основу захтева за покретање прекршајног поступка, који у случају јавних набавки могу поднети Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, други овлашћени орган или по службеној дужности, одмах по сазнању за прекршај.

У првом степену о прекршајима одлучује Републичка комисија, против чије одлуке може да се поднесе жалба другостепеном прекршајном суду – Прекршајном апелационом суду. Застарелост гоњења за прекршаје наступа протеком три године од дана учињеног прекршаја из чланова 169. и 170. ЗЈН.

Чланом 169. ЗЈН предвиђен је списак прекршаја наручилаца и одговорних лица наручилаца, док је чланом 170. ЗЈН предвиђен списак прекршаја понуђача.

Тако је наведено да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај наручилац као и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 30.000 до 80.000 динара, уколико:

- 1) не заштити податке о понуди и понуђачу (члан 14);
- 2) не евидентира све фазе поступка јавне набавке, не води евиденцију о закљученим уговорима о јавној набавци или ако не чува документацију из поступка јавне набавке (члан 16);
- 3) не обавља комуникацију на начин прописан ЗЈН или не објави интерни акт и интерни план за спречавање корупције у јавним набавкама (чл. 20, 21. и 22);
- 4) не објави или не достави позив за подношење понуда, конкурсну документацију, измене и допуне конкурсне документације или одговор на захтев за појашњењем конкурсне документације и друге огласе (чл. 57, 62. и 63);
- 5) не поштује одредбе о одређивању и коришћењу техничких спецификација и стандарда (чл. 70 – 74);
- 6) донесе одлуку о додели уговора, а нису испуњени услови за примену изузетка (члан 107. став 4);
- 7) не донесе одлуку у року из члана 108. став 2. ЗЈН;
- 8) након што је обуставио поступак јавне набавке из разлога предвиђених у члану 109. став 2. ЗЈН поново покрене поступак јавне набавке у истој буџетској години, односно у наредних шест месеци;
- 9) ако не омогући понуђачу, односно подносиоцу пријаве увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке (члан 110);
- 10) не достави извештај Управи за јавне набавке (чл. 132. и 133);

11) нема запосленог службеника за јавне набавке или ако не омогући лицу запосленом на пословима за јавне набавке да стекне сертификат службеника за јавне набавке (члан 134).

Новчаном казном од 200.000 до 1.500.000 динара казниће се за прекршај наручилац, као и одговорно лице наручиоца новчаном казном од 80.000 до 150.000 динара, ако:

1) набави добра, услуге или радове без примене ЗЈН када нису постојали разлози за изузеће од примене ЗЈН (чл.7, 7а, 122 и 128);

2) не одбије понуду лица која су учествовала у планирању јавне набавке, припремала конкурсну документацију или поједине њене делове или су та лица сарађивала са понуђачем (члан 23);

3) закључи уговор о јавној набавци у случају постојања сукоба интереса (чл. 29. и 30);

4) спроведе поступак јавне набавке који није отворен или рестриктивни поступак, а да за то нису постојали услови (чл. 34 – 39);

5) не донесе план јавних набавки, не објави план јавних набавки или ако не поштује правила о сачињавању плана јавних набавки (члан 51);

6) покрене поступак јавне набавке, а да нису испуњени услови за покретање поступка (члан 52);

7) закључи уговор, а да нису испуњени услови (члан 112);

8) измени уговор о јавној набавци супротно одредбама члана 115. ЗЈН;

10) након поднетог захтева за заштиту права донесе одлуку, односно закључи уговор или ако супротно одлуци Републичке комисије закључи или изврши уговор (члан 150);

11) на основу одлуке Републичке комисије не надокнади подносиоцу захтева трошкове поступка заштите права (члан 156. став 3);

12) не поступи по налозима садржаним у одлуци Републичке комисије у року предвиђеном том одлуком (члан 157).

Прекршаји понуђача дефинисани су чланом 170. ЗЈН, у коме је предвиђено да ће се новчаном казном од 100.000 до 1.000.000 динара казнити за прекршај понуђач, односно подносилац пријаве уколико:

1) не чува поверљиве податке о наручиоцу (члан 15);

2) поступи супротно одредби члана 25. ЗЈН;

3) не обавести наручиоца о промени података, или ако достави нетачне податке о испуњености услова за учешће у поступку, или даје нетачне податке у погледу стручних референци (члан 77);

4) као подизвођача ангажује лице које није наведено у понуди и уговору о јавној набавци, супротно одредбама ЗЈН (члан 80);

5) на основу одлуке Републичке комисије не надокнади наручиоцу трошкове поступка заштите права (члан 156. став 4).