



ANALIZA AKTUELNOG STANjA U VEZI SA NEREGULARNOSTIMA U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI SA PREPORUKAMA ZA POBOLjŠANjE MERA ZA NjIHOVO EFIKASNO OTKRIVANjE I SANKCIONISANjE

# Oktobar 2024. godine, Beograd

**SADRŽAJ**

UVOD

1. UOPŠTENO O NEREGULARNOSTIMA U RAZLIČITI FAZAMA JAVNE NABAVKE

# OVLAŠĆENE INSTITUCIJE ZA SUZBIJANjE NEREGULARNOSTI IZ OBLASTI JAVNIH NABAVKI

1. NAJČEŠĆE NEPRAVILNOSTI U POSTUPKU JAVNE NABAVKE
2. PREPORUKE ZA POBOLjŠANjE MERA ZA EFIKASNO OTKRIVANjE I SANKCIONISANjE NEREGULARNOSTI U JAVNIM NABAVKAMA

# UVOD

Regulisanje postupaka javnih nabavki ima više ciljeva. Pored stvaranja uslova za nesmetan promet robe i usluga, doprinos razvoju privrede, uspostavljanje finansijske discipline, može se reći da su, ipak, ostvarenje ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (princip „vrednost za novac“ – što povoljniji odnos između onog što je plaćeno i vrednosti koja je dobijena), kao i borba protiv neregularnosti, dva najvažnija cilja javnih nabavki.

Borba protiv neregularnosti je jedan od primarnih ciljeva celokupnog sistema javnih nabavki. Imajući u vidu finansijska sredstva koja se u Republici Srbiji godišnje potroše na javne nabavke, može se konstatovati da u ovoj oblasti postoji rizik od radnji i pojava koje imaju za cilj nezakonito dovođenje u prednost određenih ponuđača i diskriminaciju ostalih, a u svrhu zadovoljenja određenih finansijskih i drugih interesa.

Suzbijanje neregularnosti u javnim nabavkama mora se sprovoditi kroz različite mere koje prožimaju sve faze procesa javne nabavke:

* planiranje,
* sprovođenje postupka javne nabavke i
* izvršenje ugovora.

Sistem javnih nabavki trebalo bi da obezbedi efikasnu prevenciju neregularnosti i da omogući efikasnije sankcionisanje ukoliko se neregularnost pojavi. Zbog toga se pitanje suzbijanja neregularnosti ne može smatrati isključivo pitanjem sprovođenja nekih posebnih mera, već kao cilj koji se ostvaruje kroz različite aspekte reforme sistema javnih nabavki, ali svakako i bolje informisanje javnosti i veći stepen edukacije svih aktera u postupcima javnih nabavki.

# UOPŠTENO O NEREGULARNOSTIMA U RAZLIČITIM FAZAMA JAVNE NABAVKE

Javnu nabavku u širem smislu čine planiranje, sâm postupak javne nabavke (dodela ugovora o javnoj nabavci) i izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Dakle, to su tri faze u procesu jedne javne nabavke i u svakoj od tih faza mogu da se jave određene neregularnosti koje će biti predstavljene u nastavku teksta.

## Planiranje

Planiranje javne nabavke je početna faza u procesu jedne javne nabavke i podrazumeva više radnji koje naručilac preduzima u cilju pripreme sprovođenja postupka javne nabavke i kasnijeg zaključenja i realizacije ugovora o javnoj nabavci. Te radnje su: utvrđivanje potreba za nabavkom i istraživanje tržišta, kao i donošenje plana nabavki koji sadrži predmet javne nabavke i CPV oznaku, vrstu postupka, procenjenu vrednost, okvirno vreme pokretanja postupka, kao i podatak da li se nabavka sprovodi preko tela za centralizovane javne nabavke.

### Neadekvatno utvrđivanje potreba za nabavkom

Kroz utvrđivanje potreba za nabavkom naručilac se, aktivnom komunikacijom unutar svojih organizacionih delova (kao što su tehnička, finansijska, pravna služba i služba komercijale), opredeljuje šta će nabavljati u jednoj godini. Pritom, naručilac se rukovodi analizom nabavki i potreba u prethodnom periodu, trenutnim potrebama i stanjem zaliha, analizom aktuelnog stanja na tržištu, kao i godišnjim i srednjeročnim planovima poslovanja.

Veoma je važno da tom prilikom naručilac realno i objektivno utvrdi potrebe sa stanovišta poslova koji su mu dati u nadležnost, ali i sa stanovišta raspoloživih kadrovskih i tehničkih kapaciteta..

U fazi planiranja javnih nabavki posebna pažnja mora se posvetiti pravovremenosti i načinu planiranja. Kod naručilaca je veoma prisutan problem kašnjenja u sačinjavanju planova nabavki i neadekvatno planiranje u smislu da se planira više ili manje nego što je potrebno. Taj problem ima za posledicu da se ili prevelika sredstva angažuju i ostaju neiskorišćena ili da se naknadno uoče potrebe koje nisu bile predviđene u vreme planiranja, što nameće potrebu sprovođenja pregovaračkih postupaka “po hitnosti” ili dovodi do toga da naručilac nema na raspolaganju potrebna dobra ili usluge.

Osnovni preduslovi dobrog planiranja su: praćenje zaliha, upravljanje lancem snabdevanja i dobro poznavanje potreba korisnika. Isto tako, neophodno je temeljno istraživanje tržišta, kako bi se obezbedile informacije o potencijalnim ponuđačima, intenzitetu konkurencije, prisutnosti rizika dogovaranja između ponuđača, što je sve bitno da bi mogla da se planira vrsta postupka u kome će se sprovesti nabavka, kao i način na koji će se odrediti tehničke specifikacije i ostali elementi konkursne dokumentacije.

Praksa pokazuje da se nedovoljna pažnja poklanja pitanju svrsishodnosti nabavki. Kod specifikacije potreba koju pravi korisnik u okviru naručioca i dostavlja službi za javne nabavke zbog planiranja, najčešće nedostaje jasno pisano obrazloženje koje treba da služi kao osnova za procenu svrsishodnosti nabavke.

U smislu izloženog, objektivnost naručioca u utvrđivanju potreba za nabavkom bi trebalo ocenjivati kroz odgovore na sledeća pitanja:

1. Da li je, uopšte, potrebno nabaviti određene predmete nabavki?
2. Da li su potrebne količine dobara (obim radova ili usluga) koje se traže?
3. Koji je adekvatan kvalitet onoga što će se nabavljati?
4. Da li predmet nabavki, po svojim karakteristikama, odgovara potrebama naručioca?

Sve navedeno je u domenu razmatranja, pre svega, ekonomičnog postupanja naručioca u početnoj fazi javne nabavke. Nabavka nečega što realno nije potrebno naručiocu, ili nabavka u neodgovarajućim količinama, neadekvatnog kvaliteta i neodgovarajućih svojstava dovodi do nepotrebnih trošenja javnih sredstava. U određenim slučajevima motiv za te pojave može biti i koruptivne prirode.

Kada su u pitanju nabavke koje nisu potrebne, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na nabavke:

* intelektualnih usluga čije rezultate naručilac neće koristiti, kao što su različite analize, istraživanja, prevođenja itd;
* potrošnog materijala ili rezervnih delova, iako se u skladištu naručioca nalaze znatne količine koje nisu iskorišćene u dužem vremenskom periodu;
* zamene opreme koja je još uvek upotrebljiva i u dobrom stanju (nabavka novih automobila, iako naručilac raspolaže sa vozilima koja nisu mnogo korišćena i koja su sasvim ispravna);
* stručne specijalizovane obuke za lica kojima ta obuka nije potrebna, s obzirom na radno mesto na kojem su angažovani;
* nabavka specijalnih terenskih vozila, iako nijedan od poslova koje obavlja naručilac ne ukazuju da će ta vozila biti korišćena na specifičnim terenima.

Primeri nabavki u većim količinama i obimu od potrebnogsu:

* nabavka velike količine građevinskog materijala, iako je objekat koji će se graditi male površine i spratnosti;
* nabavka računara ili delova kancelarijskog nameštaja (radnih stolova, stolica i sl.) u znatno većem broju od broja zaposlenih kod naručioca;

Što se tiče nabavki koje su po kvalitetu i tehničkim karakteristikama predmeta znatno iznad potreba naručioca, primeri za iste bi mogle da budu nabavke:

* službenih vozila nepotrebne kubikaže, dimenzija i drugih karakteristika;
* računarske opreme i programa koji su visokih performansi (velika brzina procesora, znatna količina raspoložive memorije itd.), iako se nabavljaju za potrebe zaposlenih koji će na njima preduzimati jednostavne operacije obrade i štampanja teksta ili razmene elektronske pošte;
* službenih telefona nepotrebnih karakteristika, kao što je ugrađena kamera visoke rezolucije;
* skupocenog kancelarijskog nameštaja.

Primeri nabavki predmeta znatno manjeg nivoa kvaliteta od realno potrebnog(uglavnom jer je jeftiniji) su:

* nabavka hiruških konaca i rukavica koje pucaju prilikom hiruških intervencija i time direktno ugrožavaju živote pacijenata;
* nabavka rezervnih delova koji su kratkog veka trajanja i koji zbog lošeg kvaliteta ugrožavaju čitava postrojenja, pa može doći do kvarova i štete koja će višestruko premašiti cenu samih rezervnih delova (recimo, nabavka kugličnih ležajeva koji se ugrađuju u mašine u rudarskim postrojenjima);
* nabavka softvera koji onemogućavaju naručioca u vršenju elektronskog poslovanja na koji su i obavezani odredbama posebnih propisa;
* nabavka nekvalitetnih zimskih pneumatika koji onemogućavaju kretanje patrolnih ili drugih terenskih vozila u otežanim zimskim uslovima;
* nabavka tonera za štampače koji onemogućavaju izradu jasnih i čitljivih dokumenata;
* asfaltiranje puteva sa nedovoljnom količinom asfalta ili sa asfaltom lošeg kvaliteta zbog čega dolazi do čestog oštećenja kolovoza i potrebe za učestalim ponavljanjem radova na istim saobraćajnicama;
* nabavka HTZ opreme koja ne štiti zaposlene od ekstremnih uslova kojima su izloženi u obavljanju delatnosti naručioca.

Sprovođenje nepotrebnih nabavki, kao i nabavki koje po obimu i tehničkim karakteristikama prevazilaze realne potrebe naručioca, dovodi do nepotrebnog, odnosno nesvrsishodnog trošenja javnih sredstava, ali može ukazivati i na težnju da se određenim licima omogući da ostvare protivpravnu imovinsku korist.

### Neregularnosti prilikom određivanja elemenata plana nabavki

Pored sprovođenja nepotrebnih nabavki, odnosno nabavki sa nerealnim količinama i neadekvatnog kvaliteta, svakako da se u ovoj fazi javne nabavke javljaju još neke neregularnosti koje se moraju istaći. Te neregularnosti se ispoljavaju prilikom određivanja samih elemenata plana nabavki koje donosi naručilac i objavljuje na Portalu javnih nabavki, ali imaju posledice koje svakako nisu samo formalne nepravilnosti u sadržini tog dokumenta. Te neregularnosti su:

* + - * primena određene vrste postupka iako za isti nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi;
      * neopravdana primena izuzetaka;
      * nerealno određivanje procenjene vrednosti.

## Sprovođenje postupka javne nabavke

Postupak javne nabavke, prema odredbama važećeg Zakona o javnim nabavkama[[1]](#footnote-1) (u daljem tekstu: ZJN), počinje slanjem na objavljivanje javnog poziva i drugih oglasa koji se koriste kao javni poziv (osim u slučaju pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva kada se postupak smatra pokrenutim danom slanja poziva za podnošenje ponuda), a završava se kada naručilac objavi obaveštenje o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka. U toj fazi postupka javne nabavke javljaju se neregularnosti, pre svega, u vezi sa sadržinom konkursne dokumentacije na osnovu koje se podnose ponude, kada se kroz tu sadržinu ograničava konkurencija i dovode u prednost određeni ponuđači. Takođe, u toj fazi nastaju i neregularnosti u pogledu nedozvoljene komunikacije i odnosa između učesnika u postupku javne nabavke i to kako između predstavnika naručilaca i ponuđača, tako i između samih ponuđača. U prvom slučaju u pitanju su različiti oblici pristrasnosti koji se ispoljavaju kroz sukob interesa i povrede integriteta postupka, a u drugom sklapanje tzv. kartelskih sporazuma između samih ponuđača. U ovoj fazi javne nabavke javljaju se i neregularnosti u vezi sa stručnom ocenom ponuda, kada se ocenjuje da li su ponude u skladu sa zahtevanim uslovima, tehničkim specifikacijama i drugim zahtevima naručioca.

Svakako da je najvažniji deo ove faze javne nabavke priprema konkursne dokumentacije na osnovu koje se pripremaju i podnose ponude. Ujedno, to je i najvažniji dokument koji sastavlja naručilac i od toga kako isti bude sastavljen, odnosno kakva mu je sadržina, zavisiće i ceo tok postupka javne nabavke i kasnije izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Može se konstatovati da osnovne, konstitutivne elemente konkursne dokumentacije predstavljaju kriterijumi za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničke specifikacije i kriterijumi za dodelu ugovora. To su važni elementi, jer pokazuju šta će naručilac ceniti prilikom izbora ponuđača sa kojim će zaključiti ugovor o javnoj nabavci. Kriterijumi za izbor se odnose na sposobnost samog ponuđača da realizuje konkretan ugovor, tehničke specifikacije opisuju predmet javne nabavke, odnosno šta je naručiocu potrebno da dobije kao rezultat javne nabavke, dok kriterijumi za dodelu ugovora pokazuju šta će naručiocu biti važno prilikom realizacije nabavke (pre svega, koliko će ga to koštati, ali i ostali parametri koji će, pri tome, biti ostvareni - recimo, koliko brzo će teći realizacija ugovora). Pored tih elemenata, konkursna dokumentacija ima i niz drugih informacija koje su neophodne da bi ponuđači na osnovu njih podneli prihvatljive ponude, kao ponude koje nemaju nedostatke u svojoj sadržini i koje ukazuju da su ponuđači koji su ih podneli sposobni da izvrše realizaciju konkretnog ugovora o javnoj nabavci.

Koliko su svi navedeni osnovni elementi konkursne dokumentacije značajni kako bi se izvršila pravilna i kvalitetna ocena podnetih ponuda, toliko je svaki od tih elemenata podložan korišćenju u svrhu ograničenja konkurencije i dovođenja u prednost određenih ponuđača.

### Diskriminacija kroz kriterijume za izbor privrednog subjekta

Što se tiče kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, naručilac svoje zahteve koji se tiču privrednog subjekta iskazuje kroz određivanje kriterijuma za izbor u konkursnoj dokumentaciji. Navedeni kriterijumi odnose se na ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti, finansijski i ekonomski kapacitet, tehnički i stručni kapacitet kapacitete ponuđača. Zahtevanje realno nepotrebnog broja zaposlenih, kao i nepotrebnog godišnjeg prihoda, vrednosti i obima stručnih referenci, kao i opreme koja po kvalitetu i količini nije u srazmeri sa predmetom javne nabavke, svakako ukazuju na tendenciju da se dovede u prednost određeni ponuđač, te da se ostali spreče da učestvuju u postupku.

Primeri diskriminatorskih uslova za učešće su:

* + - * zahtev naručioca da ponuđači, kao referentne, imaju realizovane nabavke po obimu i vrednosti znatno iznad vrednosti konkretne javne nabavke (za izgradnju vodovodne mreže u dužini od nekoliko stotina metara, traže se reference od nekoliko desetina kilometara);
      * traženje dokaza o referencama koje se ne odnose na konkretni predmet javne nabavke (naručilac zahteva reference u isporuci specijalizovane računarske opreme za neke složene sisteme, a trenutno nabavlja jednostavne PC računare za redovne kancelarijske poslove);
      * zahtev naručioca da ponuđači imaju godišnji prihod od delatnosti u višestruko većoj vrednosti (često i desetostruko) od vrednosti konkretne javne nabavke;
      * traženje nepotrebnih atesta, sertifikata ili izveštaja o ispitivanju, koje već poseduje ponuđač koji je „favorit“, a ostalima je potrebno dosta vremena da ih pribave, tako da to ne mogu da postignu u roku za podnošenje ponuda;
      * zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni kadrovski kapacitet bez ikakvog obrazloženja zbog čega mu je to potrebno i u kakvoj je to logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i realizacijom ugovora (zahtev da se ima određeni broj zaposlenih, bez obzira na kadrovsku strukturu i njihovo angažovanje u okviru realizacije konkretnog ugovora);
      * određivanja kriterijuma za izbor tako da se sprečava podnošenje „zajedničke ponude“, odnosno ponude grupe ponuđača i to na način da se od svakog učesnika u toj ponudi zahteva da u potpunosti ispunjava tražene kriterijume u pogledu kapaciteta (time se obesmišljava smisao podnošenja „zajedničke ponude“, a to je udruživanje kapaciteta kako bi se ispunili traženi kriterijumi);
      * zahtev naručioca da ponuđači imaju određeni tehnički kapacitet koji nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, a poseduje ga ponuđač koji je „favorit“ (nepotrebna vozila, oprema ili tehnologija);
      * traženje kriterijuma za izbor koji nisu u logičkoj vezi sa predmetom konkretne javne nabavke (recimo, insistiranje na tome da ponuđač mora da dokaže da je prethodnih godina davao neke pogodnosti naručiocu, u vidu poklonjene opreme, donacija ili sponzorstva);
      * određivanje vremenskog perioda u kojem su ponuđači stekli određene reference, a koji nije u skladu sa ZJN (primera radi, predviđanje da je ponuđač u tačno određenoj godini realizovao ugovor ili predviđanje perioda koji je kraći od zakonom propisanog);
      * zahtev naručioca da ponuđači imaju isključivo zaposlena lica (na određeno ili neodređeno vreme) ili zahtev naručioca da su lica stekla odgovarajuće iskustvo u tačno određenom vremenskom periodu i dr.

### Diskriminacija kroz tehničke specifikacije

Tehničke specifikacije su skup objektivno i precizno opisanih tehničkih karakteristika predmeta konkretne javne nabavke i predstavljaju obaveznu sadržinu konkursne dokumentacije. Iz tog opisa se vide zahtevi naručioca u pogledu svojstava, kvaliteta, količina, ambalaže i drugih karakteristika samog predmeta nabavke. Ponuđači su dužni da u potpunosti ispune tehničke specifikacije koje naručilac zahteva u konkursnoj dokumentaciji, a u suprotnom, ponuda će biti odbijena. Sa druge strane, naručilac je dužan da na što objektivnijim osnovama opiše predmet nabavke, te da strogo izbegava opisivanje koje bi moglo unapred da odredi izabranog ponuđača.

Diskriminacija kroz tehničke specifikacije se, možda, i najčešće javlja kroz nastojanje naručioca da u tehničkim specifikacijama «prepiše» tehničke karakteristike i dimenzije predmeta koji nudi određeni ponuđač. U takvim situacijama ponuđači koji preuzimaju konkursnu dokumentaciju moraju da budu veoma oprezni, te da sa posebnom pažnjom razmotre tehničke specifikacije traženog predmeta i utvrde da li su to, ustvari, tehničke karakteristike koje može da ponudi samo određeni ponuđač. Naime, tada naručilac ne dovodi u prednost otvoreno neke ponuđače, navođenjem njihovog naziva ili navođenjem tipa proizvoda koji samo oni nude, što nije teško otkriti i osporiti, već kroz opredeljenje karakteristika pokušava da ugovor dodeli tačno određenom ponuđaču. Pri tome, trebalo bi istaći da objektivnost u opisu tehničkih specifikacija ne znači ni da naručilac iste definiše tako da svi privredni subjekti koji se bave predmetom javne nabavke mogu da ispune zahteve naručioca. Ukoliko bi naručilac morao da vodi računa o tome da svoje zahteve definiše tako da iste može da ispuni svaki privredni subjekt koji je zainteresovan da učestvuje u postupku za dodelu ugovora o javnoj nabavci, posledica toga bi bila da zahtevi iz dokumentacije o nabavci često ne bi odgovarali stvarnim potrebama naručioca.

Naručilac bi izvršio značajnu diskriminaciju ponuđača, a posledično i ograničenje konkurencije, i ukoliko bi prilikom opisa tehničkih karakteristika, recimo, dobara koja nabavlja tražio da ista budu isključivo određenih proizvođača ili određenog tipa, bez mogućnosti da konkurentni budu i ekvivalentni proizvodi. Često naručioci kao opravdanje za takve tehničke specifikacije u svojoj konkursnoj dokumentaciji ističu da je opšte poznata činjenica da su proizvodi određenog proizvođača kvalitetniji od ostalih, te da bi i sami rukovodioci, odnosno zaposleni naručioca izabrali baš takve proizvode kada bi kupovali za lične potrebe. Međutim, osnovno načelo u postupcima javnih nabavki jeste načelo efikasnosti i ekonomičnosti, a što šira konkurencija je najvažnije sredstvo kojim se isto načelo ostvaruje.

Naime, članom 7. ZJN propisano je da je naručilac dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju. Naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatorskih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora.

Zbog toga naručilac ne sme da se rukovodi ličnim potrebama pojedinaca koji sprovode sâmu javnu nabavku ili onih čija bi ponuda „trebalo da bude“ izabrana, već mora da objektivno opredeli potrebe same ustanove, odnosno organizacije za čije funkcionisanje i redovno obavljanje delatnosti se i sprovodi nabavka. Samim tim, korišćenje subjektivnih merila prilikom određivanja tehničkih specifikacija, bez ikakvih konkretnih i objektivnih opravdanja za to, ograničava konkurenciju i onemogućava ostvarenje pomenutog načela. Pritom, nikako ne bi trebalo zanemariti ni protivpravnu imovinsku korist za pojedince koja će biti posledica takvog nezakonitog postupanja.

Takođe, važno je ukazati na odredbu člana 100. ZJN kojom je propisano da tehničke specifikacije ne mogu da upućuju na posebnu marku ili izvor ili određeni proces koji karakteriše proizvode ili usluge koje pruža određeni privredni subjekt ili na žigove, patente, vrste ili određeno poreklo ili proizvodnju, koje bi za posledicu imalo davanje prednosti ili eliminisanje određenih privrednih subjekata ili određenih proizvoda, osim ako predmet ugovora to opravdava.

Izuzetno, upućivanje na način iz stava 1. ovoga člana je dozvoljeno ako se predmet nabavke ne može dovoljno precizno i razumljivo da opiše, u skladu sa članom 99. ovog zakona, pri čemu takvo upućivanje mora da bude praćeno rečima „ili odgovarajuće”.

Primeri za diskriminaciju ponuđača kroz tehničke specifikacije predmeta nabavke koje naručilac navodi u konkursnoj dokumentaciji su:

* pozivanje na određenu robnu marku, tip proizvoda ili poreklo proizvodnje (primera radi, naručilac nabavlja baterije i predvidi oznaku „Duracell“);
* prosto „preslikavanje” karakteristika opreme ponuđača koji se dovodi u prednost;
* uslovljavanje da više različitih delova opreme budu od istog proizvođača.

### Diskriminacija kroz kriterijume za dodelu ugovora

Diskriminacija ponuđača može biti izvršena i kroz kriterijume za dodelu ugovora. Ukoliko naručilac odabere kriterijume koji nisu u vezi sa izvršenjem konkretnog ugovora o javnoj nabavci, ili koji mu realno nisu potrebni, a ima saznanja da su to kriterijumi koje u velikoj meri može da zadovolji jedan favorizovani ponuđač, svakako da je u pitanju diskriminacija i ograničenje konkurencije. Recimo, određivanje tehničko-tehnoloških prednosti kao kriterijuma, iako te činjenice, u suštini, ne omogućavaju nikakvu korist naručiocu u smislu ekonomičnosti i efikasnosti u realizaciji javne nabavke. Naime, određena tehnologija koja se predstavlja kao prednost i sa kojom raspolaže određeni ponuđač, može samo da stvori dodatne troškove za naručioca zbog, recimo, potrebne skupe i dugotrajne obuke kadrova, većih troškova potrošnog materijala ili potrebne promene u tehničkoj opremljenosti naručioca koja iziskuje dodatne nabavke koje nisu planirane.

Primeri za diskriminaciju ponuđača i ograničenje konkurencije kroz kriterijume za dodelu ugovora su:

* primena neodređenih i subjektivnih elemenata kriterijuma, kao što su „kvalitet“ ili „posebne pogodnosti“ koji će se ocenjivati na osnovu subjektivnih stavova članova komisije naručioca;
* primena metodologije dodele pondera koja nije objektivno proverljiva;
* vrednovanje sa velikim brojem pondera određenih sertifikata kvaliteta koje poseduju samo određeni ponuđači, a koji su, u suštini, nepotrebni sa stanovišta predmeta konkretne javne nabavke;
* primena metodologije dodele pondera koja pogoduje određenim ponuđačima ili jednom od njih, jer nerealno odražava razlike između onoga što je ponuđeno (na primer, davanje maksimalnog broja pondera samo za određene tehničke prednosti, a za sve ostale dodeljivanje nula pondera, čime taj element i gubi prirodu kriterijuma i postaje uslov).

### Zaključivanje kartelskih sporazuma između ponuđača u svrhu uticaja na rezultat postupka javne nabavke.

Postoje tri glavne vrste sporazuma: sporazum o ceni, sporazum o isporuci i sporazum o ponuđaču koji će dati najbolju ponudu. Postoje određeni pokazatelji koji ukazuju na postojanje takvih sporazuma:

* + - * formalni, kada ponude različitih ponuđača sadrže iste greške i isti izgled ponuda;
      * velike razlike u ceni između najniže i drugih ponuda;
      * više zainteresovanih lica je postavljalo pitanja, ali je samo jedan ponuđač podneo ponudu, iako je stanje na relevatnom tržštu drugačije i ukazuje da je više potencijalnih ponuđača sposobno da ispuni kriterijume za izbor;
      * nameran odustanak ponuđača koji je podneo ekonomski najpovoljniju ponudu, kako bi ugovor bio dodeljen sledećem ponuđaču, čija je ponuda znatno nepovoljnija po naručioca.

### Sukob interesa

Sukob interesa je naziv za situacije u kojima predstavnici naručioca koji su uključeni u sprovođenje tog postupka ili mogu da utiču na ishod tog postupka, imaju direktan ili indirektan finansijski, ekonomski ili drugi privatni interes, za koji bi se moglo smatrati da dovodi u pitanje njihovu nepristrasnost i nezavisnost u tom postupku. To je sukob između privatnog interesa na jednoj i javnog interesa na drugoj strani, kada postoji preveliki rizik da će privatni interes prevagnuti nad javnim, odnosno da će doći do korupcije.

Sukob interesa ima više svojih pojavnih oblika i može se ispoljavati pre, u toku i nakon odlučivanja u nekom postupku. Nastaje kada lice koje učestvuje u donošenju odluke ili obavljanju drugih delatnosti nekog organa ili javne ustanove postupa pristrasno u korist interesa pojedinaca, a na štetu javnog interesa. Samim tim, sukob interesa se može ispoljavati i u svim fazama javne nabavke, s tim što ga je najteže otkriti u fazi planiranja kada se potrebe naručioca za nabavkama prilagođavaju određenim pojedincima ili interesnim grupama. Razlog zbog kojeg se privatni interes zadovoljava na štetu javnog jeste određeni odnos povezanosti koji postoji između onoga koji zastupa javni interes (predstavnika naručioca) i predstavnika privatnog interesa (potencijalnih ponuđača). To mogu biti rodbinska, finansijska ili politička povezanost.

Najčešći pojavni oblici sukoba interesa koje su do sada utvrdili nadležni organi u Republici Srbiji bili su:

* članovi komisije naručioca nisu potpisali izjavu kojom potvrđuju da nisu u sukobu interesa;
* zamenici članova komisije naručioca, koji su umesto članova učestvovali u preduzimanju pojedinih radnji u postupku javne nabavke, nisu potpisali pomenutu izjavu;
* lica koja su bila imenovana za članove komisije naručioca bila su istovremeno radno angažovana kod ponuđača.

### Neregularnosti prilikom otvaranja i stručne ocene ponuda

Otvaranje i stručna ocena ponuda su, dakle, deo postupka javne nabavke u kojem se utvrđuje sadržina ponuda, te se na osnovu toga iste ocenjuju kako bi se došlo do ponude koja je ekonomski najpovoljnija. Naručilac je, pri tom, u obavezi da se pridržava onoga što je naveo u konkursnoj dokumentaciji, te da postupa nepristrasno i objektivno. Odstupanje od onoga što je predviđeno konkursnom dokumentacijom, te onemogućavanje zainteresovanog ponuđača da se uveri u objektivnost i nepristrasnost naručioca u odlučivanju, svakako, mogu biti ozbiljna neregularnost. Neobjektivno i pristrasno sprovođenje stručne ocene ponuda može da ima za posledicu neosnovano odbijanje nekih ponuda, zatim, izbor ponude koja je trebalo da bude odbijena ili nije najpovoljnija na osnovu primene elemenata kriterijuma za dodelu ugovora. Na taj način se direktno onemogućavaju određeni ponuđači da njihova ponuda bude izabrana iako ispunjavaju sve što je traženo konkursnom dokumentacijom, odnosno jednom ponuđaču se omogućava da bude izabran iako je njegova ponuda trebalo da bude odbijena ili nije najpovoljnija.

Primeri neregularnosti u ovoj fazi postupka javne nabavke su:

* + - * namerno zanemarivanje nedostataka u ponudama u pogledu ispunjenosti kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta i dodeljivanje ugovora tom ponuđaču;
      * dodela ugovora ponuđaču čije ponuda ne odgovara zahtevima naručioca navedenim u tehničkim specifikacijama;
      * neargumentovana obustava postupka javne nabavke nakon što se, posle otvaranja ponuda, utvrdi da ponuđaču koji se dovodi u prednost ne može da bude dodeljen ugovor, bilo zato što ima neke nedostatke u ponudi ili zato što njegova ponuda nije ekonomski najpovoljnija;
      * odbijanje ponude zbog neuobičajeno niske cene, s tim da naručilac od ponuđača nije tražio obrazloženje kako bi utvrdio da li javna nabavka može da se realizuje po ponuđenoj ceni;
      * neodbijanje ponude zbog neuobičajeno niske cene i pored činjenice da ponuđač nije dao uverljivo obrazloženje ili uopšte nije dao obrazloženje takve cene, iako mu je naručilac to tražio;
      * posle donošenja odluke o dodeli ugovora o javnoj nabavci, naručilac odlaže zaključenje ugovora, očekujući da će rok važenja ponude izabranog ponuđača isteći, te da će izabrani ponuđač zbog toga odustati od zaključenja ugovora.

## Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

Kako bi se obezbedilo poštovanje načela efikasnosti i ekonomičnosti u fazi izvršenja ugovara o javnoj nabavci, veoma je važno da naručilac sistematski i organizovano prati realizaciju, te da preduzima mere kako bi se obezbedila realizacija ugovora na način i pod uslovima koji su ponuđeni u ponudi koja je izabrana kao najpovoljnija. U uporednom pravu postoje rešenja na osnovu kojih su sprovođenje postupaka nabavki i praćenje izvršenja ugovora dve odvojene funkcije, koje sprovode različite službe, odnosno različita lica u okviru istog naručioca. Na taj način se omogućava postizanje veće objektivnosti u tom praćenju.

Članom 154. ZJN propisano je da je naručilac dužan da kontroliše izvršenje ugovora o javnoj nabavci u skladu sa uslovima koji su određeni u dokumentaciji o nabavci i izabranom ponudom.

Postupak javne nabavke je preduslov za zaključenje ugovora o javnoj nabavci. Odredbama ZJN propisano je da naručilac može tokom trajanja ugovora o javnoj nabavci, u skladu sa odredbama čl. 156-161. ZJN, da izmeni ugovor bez sprovođenja postupka javne nabavke. Međutim, ono što je važno napomenuti je to da naručilac ne može da vrši bitne izmene ugovora o javnoj nabavci. Izmena ugovora smatra se bitnom u slučaju kada za posledicu ima izmenu karaktera ugovora u materijalnom smislu u odnosu na ugovor koji je prvobitno zaključen, odnosno ako bi se značajno izmenila priroda prvobitno zaključenog ugovora, pri čemu bitna izmena ugovora uvek postoji kada je ispunjen jedan ili više od sledećih uslova:

1) izmenom se uvode uslovi koji bi, da su bili deo prvobitnog postupka javne nabavke, omogućavali uključivanje drugih kandidata u odnosu na one koji su prvobitno izabrani ili prihvatanje druge ponude u odnosu na prvobitno prihvaćenu ili omogućavali veću konkurenciju u postupku javne nabavke koji je prethodio zaključenju ugovora;

2) izmenom se menja privredna ravnoteža ugovora u korist privrednog subjekta sa kojim je zaključen ugovor na način koji nije predviđen prvobitnim ugovorom;

3) izmenom se značajno povećava obim ugovora;

4) promena privrednog subjekta sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci, osim u slučajevima iz člana 159. ovog zakona.

U praksi se dešava da naručioci zaključuju anekse ugovora o javnim nabavkama bez primene ZJN ili i bez aneksa prvobitnog ugovora dozvoljavaju promenu ponuđenih uslova realizacije ugovora na osnovu kojih je izabrana ponuda ponuđača sa kojim je zaključen ugovor. Ukoliko se u fazi realizacije ugovora o javnoj nabavci dozvoli promena onoga što je bilo odlučujuće kada je naručilac u postupku javne nabavke donosio odluku sa kim će zaključiti taj ugovor, onda se može konstatovati da taj postupak nije imao smisla, odnosno da su svi učesnici u tom postupku, osim naručioca i izabranog ponuđača, bili dovedeni u zabludu i da je došlo do neosnovanog trošenja javnih sredstava.

Prilikom praćenja realizacije ugovora naručilac bi trebalo da utvrdi da li ponuđač svoje ugovorne obaveze ispunjava u roku i na način koji je određen samim ugovorom. Naručilac je dužan, pritom, da postupa sa tzv. „pažnjom dobrog privrednika ili domaćina“, što znači da bi trebalo da preduzima sve mere koje su mu na raspolaganju kako bi obezbedio pravovremenu i adekvatnu realizaciju ugovora. Od mera koje su naručiocu na raspolaganju svakako se izdvajaju ugovorne kazne koje su predviđene samim ugovorom, sredstva finansijskog obezbeđenja ugovornih obaveza (bankarske garancije, menice, polise osiguranja i sl.), kao i mogućnost raskida ugovora ukoliko je očigledno da izabrani ponuđač neće ili ne može da ispuni svoje ugovorne obaveze. U vezi sa tim je veoma važno naglasiti da raskid ugovora i realizovano sredstvo finansijskog obezbeđenja ispunjenja ugovornih obaveza, prema odredbama važećeg ZJN, predstavljaju osnov za isključenje iz člana 112. stav 1. tačka 5) ZJN. Pored toga, naručilac može i da podnese tužbu za naknadu štete zbog neispunjenja ugovornih obaveza, kao i da kod izvođenja građevinskih radova insistira da nadzorni organ u potpunosti izvrši stručni nadzor izvedenih radova.

U pogledu svrsishodnosti javne nabavke, sistematično i redovno praćenje izvršenja ugovora može da ukaže na dve pojave koje mogu da obesmisle samu svrsishodnost. Sa jedne strane, moraju se sankcionisati situacije u kojima naručilac dozvoli takvu izmenu predmeta prilikom izvršenja samog ugovora o javnoj nabavci koja prvobitnu pozitivnu ocenu o svrsishodnosti, do koje se došlo na osnovu analize faze planiranja i sprovođenja postupka javne nabavke, dovodi ozbiljno u pitanje ili je očigledno demantuje. Primeri za to su sledeći:

* promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da isporuči nešto što je slabijeg kvaliteta i tehničkih karakteristika u odnosu na ono što je ponuđeno (isto se odnosi i na pružanje usluge ili izvođenje radova);
* promena predmeta nabavke, tako što naručilac dozvoli ponuđaču da mu isporuči nešto što nije ni predmet ugovora o javnoj nabavci;
* promena ugovorene količine dobara koja će biti isporučena, odnosno promena ugovorenog obima radova ili usluga, tako što naručilac zahteva ili dozvoli realizaciju preko zakonom propisanih limita;
* promene na strani izabranog ponuđača, tako što naručilac dozvoli da, umesto tog ponuđača koji je morao da ispuni kriterijume za kvalitativni izbor privrednog subjekta i čija je ponuda u tom postupku na osnovu unapred određenog kriterijuma za dodelu izabrana kao ekonomski najpovoljnija, nabavku realizuje neki drugi ponuđač, odnosno podizvođač, a da nisu ispunjeni zakonom propisani uslovi;
* ostale promene koje predstavljaju izmenu ponuđenih uslova, na osnovu kojih je ponuda izabrana, a da za to ne postoji zakonski osnov.

S druge strane, svrsishodnost javnih nabavki se u ovoj fazi može dovesti u pitanje kada je prisutno neadekvatno i nesistematično praćenje stanja zaliha u magacinu naručioca ili stanja u kojem se nalazi oprema, sredstva ili objekti kojima raspolaže naručilac, a koji su bili predmet prethodno sprovedenih postupaka javnih nabavki. U tim slučajevima, može doći do posledica koje se više ne odražavaju na konkretnu javnu nabavku u kojoj su takvi predmeti nabavljeni, već se odražavaju na planiranje i sprovođenje budućih javnih nabavki.

# OVLAŠĆENE INSTITICIJE ZA SUZBIJANjE NEREGULARNOSTI IZ OBLASTI JAVNIH NABAVKI

Ključne institucije u sistemu javnih nabavki, čije poslove, način rada i oblik organizovanja uređuje ZJN su Kancelarija za javne nabavke (u daljem tekstu: KJN) i Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (u daljem tekstu: Republička komisija).

Ujedno, za oblast javnih nabavki značajnu ulogu imaju i Državna revizorska institucija (u daljem tekstu: DRI), Agencija za sprečavanje korupcije (u daljem tekstu: Agencija), Komisija za zaštitu konkurencije, Ministarstvo finansija Republike Srbije i Budžetska inspekcija u sastavu tog ministarstva, Komisija za javno-privatno partnerstvo, kao i nadležna tužilaštva.

## Kancelarija za javne nabavke

KJN je posebna organizacija koja obavlja stručne poslove u oblasti javnih nabavki, sprovodi monitoring nad primenom propisa o javnim nabavkama, učestvuje u izradi zakona i drugih propisa u oblasti javnih nabavki i donosi podzakonske akte u oblasti javnih nabavki, upravlja Portalom javnih nabavki, evidentira podatke o postupcima javnih nabavki i ugovorima o javnim nabavkama, sarađuje sa domaćim i stranim institucijama i stručnjacima iz oblasti javnih nabavki u cilju unapređenja sistema javnih nabavki, pruža stručnu pomoć naručiocima i ponuđačima, doprinosi stvaranju uslova za ekonomičnu, efikasnu i transparentnu upotrebu javnih sredstava u postupku javne nabavke. Pored toga, KJN daje mišljenja o primeni odredaba ZJN i drugih propisa u oblasti javnih nabavki i ispituje postojanje osnova za sprovođenje pregovaračkog postupka iz člana 61. stav 1. tač. 1) i 2) ZJN. KJN je ovlašćena za podnošenje zahteva za zaštitu prava, kao i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka Takođe, KJN obavlja poslove u vezi sa polaganjem ispita za službenika za javne nabavke i vodi registar službenika za javne nabavke.

## Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki

Republička komisija je samostalan i nezavisan organ, koji obezbeđuje zaštitu prava u postupcima javnih nabavki i za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. U okviru propisanih nadležnosti odlučuje o zahtevu za zaštitu prava, kao i o žalbi protiv rešenja naručioca. Republička komisija prati izvršenje i kontroliše sprovođenje odluka koje je donela, poništava ugovor o javnoj nabavci, izriče novčane kazne u skladu sa ZJN. Pored navedenog, Republička komisija je ovlašćena za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka kada postupajući u okviru svojih nadležnosti utvrdi da je učinjena povreda ZJN koja može da bude osnov prekršajne odgovornosti. Takođe, Republička komisija, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, odlučuje o troškovima postupka zaštite prava i troškovima pripreme ponude, odlučuje o predlogu naručioca da podneti zahtev za zaštitu prava ne zadržava dalje postupanje u postupku javne nabavke i odlučuje o predlogu podnosioca zahteva za zaštitu prava da se zabrani nastavak postupka javne nabavke, zaključenje ili izvršenje ugovora o javnoj nabavci. Republička komisija je ovlašćena za usvajanje načelnih pravnih stavova u vezi s primenom propisa iz njene nadležnosti. Republička komisija ima predsednika i osam članova, koje bira i razrešava Narodna skupština, a radi i odlučuje u većima od tri člana, osim kada je drugačije uređeno ZJN.

## Državna revizorska institucija

DRI je najviši organ revizije javnih sredstava u Republici Srbiji, koji je za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti odgovoran Narodnoj skupštini. U okviru svojih ovlašćenja, DRI obavlja reviziju finansijskih izveštaja, reviziju pravilnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje finansijskih transakcija i odluka u oblasti javnih nabavki, kao i reviziju svrsishodnosti poslovanja koja obuhvata ispitivanje trošenja sredstava iz budžeta i drugih javnih sredstava radi izveštavanja da li su upotrebljena u skladu s načelima ekonomije, efikasnosti i efektivnosti, kao i u skladu s planiranim ciljevima. DRI je ovlašćena za podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka.

## Agencija za sprečavanje korupcije

Agencija za sprečavanje korupcije je samostalan i nezavisan državni organ, koji za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. U okviru svojih zakonskih ovlašćenja, Agencija nadzire sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za primenu Nacionalne strategije, čiji se poseban deo odnosi na javne nabavke.

## Komisija za zaštitu konkurencije

Komisija za zaštitu konkurencije je samostalna i nezavisna organizacija, koja za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Nadležna je da rešava o pravima i obavezama učesnika na tržištu. Prema tom ovlašćenju, aktivnost Komisije podrazumeva otkrivanje povreda konkurencije, njihovo sankcionisanje i otklanjanje posledica povrede konkurencije. Komisija za zaštitu konkurencije može privrednom subjektu da izrekne meru zabrane učešća u postupku javne nabavke ako utvrdi da je privredni subjekt povredio konkurenciju u postupku javne nabavke u smislu zakona kojim se uređuje zaštita konkurencije. Navedena mera može trajati do dve godine.

## Komisija za javno-privatno partnerstvo i koncesije

U skladu sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama[[2]](#footnote-2), Komisija za javno-privatno partnerstvo pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija, kao međuresorno javno telo operativno nezavisno u svom radu. Svakako je najvažniji posao koji obavlja Komisija davanje mišljenja u postupku odobravanja predloga JPP projekta bez elemenata koncesije i u postupku donošenja koncesionog akta. Od ostalih poslova, posebno se izdvaja i izrada metodoloških materijala u oblasti JPP od strane Komisije. Pored navedenog, Komisija, na zahtev javnog tela, odnosno davaoca koncesije (što mogu biti i naručioci u smislu ZJN) daje preporuke o projektima, ali i olakšava realizaciju tih projekata tumačenjem najboljih stranih iskustava za Republiku Srbiju u pogledu JPP sa ili bez elemenata koncesije.

## Ministarstvo finansija

Ministarstvo finansija, na osnovu Zakona o ministarstvima[[3]](#footnote-3), obavlja poslove državne uprave koji se odnose, između ostalog, i na javne nabavke. Shodno članu 154. stav 6. ZJN, ministarstvo nadležno za poslove finansija bliže uređuje način vršenja nadzora i vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.

Budžetska inspekcija obavlja poslove koji se odnose na kontrolu primene zakona i pratećih propisa u oblasti finansijsko-materijalnog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod svih korisnika sredstava navedenih u zakonu kojim se uređuje budžetski sistem. Način rada i ovlašćenja budžetske inspekcije uređeni su Zakonom o budžetskom sistemu[[4]](#footnote-4). Poslove budžetske inspekcije obavlja Ministarstvo finansija, sa ciljem vršenja inspekcijske kontrole nad: 1) direktnim i indirektnim korisnicima budžetskih sredstava; 2) organizacijama za obavezno socijalno osiguranje; 3) javnim preduzećima osnovanim od strane Republike Srbije, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima Republika Srbija ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda; 4) autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, javnim preduzećima osnovanim od strane lokalne vlasti, pravnim licima osnovanim od strane tih javnih preduzeća, pravnim licima nad kojima lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnog prihoda; 5) pravnim licima i drugim subjektima kojima su direktno ili indirektno doznačena budžetska sredstva za određenu namenu, pravnim licima i drugim subjektima koji su učesnici u poslu koji je predmet kontrole i subjektima koji koriste budžetska sredstva po osnovu zaduživanja, subvencija, ostale državne pomoći u bilo kom obliku, donacija, dotacija i dr.

Poslovi budžetskih inspekcija organizuju se i na nivou autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Budžetska inspekcija ima pristup svim podacima, dokumentima, izveštajima i informacijama potrebnim za obavljanje funkcija kod subjekata nad kojima se vrši inspekcijska kontrola, te ima na raspolaganju odgovarajuće resurse (osoblje, prostor i opremu), koji obezbeđuju vršenje njihovih funkcija.

Na rad budžetske inspekcije primenjuje se i Zakon o inspekcijskom nadzoru[[5]](#footnote-5). Inspekcijski nadzor je posao državne uprave čija sadržina i pojam su utvrđeni zakonom kojim se uređuje rad državne uprave, koga vrše organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i organi jedinica lokalne samouprave, s ciljem da se preventivnim delovanjem ili nalaganjem mera obezbedi zakonitost i bezbednost poslovanja i postupanja nadziranih subjekata i spreče ili otklone štetne posledice po zakonom i drugim propisom zaštićena dobra, prava i interese.

Uredbom o radu, ovlašćenjima i obeležjima budžetske inspekcije12 propisano je da budžetska inspekcija vrši inspekcijsku kontrolu primene zakona u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja sredstava kod subjekata inspekcijske kontrole. Budžetska inspekcija poslove inspekcijske kontrole obavlja po programu rada, dok je predviđena i mogućnost vršenja vanredne inspekcijske kontrole (pri tome, treba imati u vidu da je na zvaničnoj internet prezentaciji Ministarstva finansija objavljena i informacija o mogućnosti podnošenja prijava nepravilnosti i nezakonitosti u korišćenju javnih sredstava). Inspekcijska kontrola se vrši uvidom u poslovne knjige, izveštaje, evidencije i drugu dokumentaciju subjekta inspekcijske kontrole, dok budžetska inspekcija ima pravo uvida u dokumentaciju o poslu koji je predmet inspekcijske kontrole i kod drugih lica, učesnika u tom poslu. Po izvršenoj kontroli, sačinjava se zapisnik o kontroli u kome se, ukoliko se u postupku inspekcijske kontrole utvrde nezakonitosti ili nepravilnosti, navode: 1) pravni osnov; 2) dokazi na osnovu kojih su utvrđene; 3) mere koje se predlažu za njihove otklanjanje; 4) rokovi za otklanjanje istih.

Članom 57. Zakona o budžetskom sistemu propisano je da ugovori o nabavci dobara, finansijske imovine, pružanju usluga ili izvođenju građevinskih radova, koje zaključuju direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje, moraju biti zaključeni u skladu sa propisima koji regulišu javne nabavke, dok je ovim zakonom propisano da nepostupanje u skladu sa navedenom odredbom predstavlja prekršaj (na navedeni način se praktično omogućava budžetskoj inspekciji da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka u vezi sa bilo kojom povredom odredaba ZJN, u skladu sa ovlašćenjem datim članom 104. Zakona o budžetskom sistemu).

Kada je reč o oblasti javnih nabavki, važno je napomenuti da je članom 154. stav 6. ZJN propisano da ministarstvo nadležno za poslove finansija bliže uređuje način vršenja nadzora i vrši nadzor nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama. U tom smislu, Ministarstvo finansija je donelo podzakonski akt - Pravilnik o načinu vršenja nadzora nad izvršenjem ugovora o javnim nabavkama.[[6]](#footnote-6)

## Tužilaštva

Krivični zakonik Republike Srbije[[7]](#footnote-7) sadrži više odredbi koje mogu biti u vezi sa odredbama ZJN. To su, pre svega, opšte odredbe o važenju krivičnog zakonodavstva, o krivičnim delima, učiniocima, kaznama, merama bezbednosti i slično. U tom zakonu regulisana su i ovlašćenja koja nadležni organi - policija, tužilaštva i sudovi imaju u različitim fazama krivničnog postupka.

Zakonom o organizaciji i nadležnosti državnih organa u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije[[8]](#footnote-8) definisane su nadležnosti državnih organa u cilju saradnje u suzbijanju organizovanog kriminala, terorizma i korupcije, odnosno u cilju otkrivanja i procesuiranja izvršilaca krivičnih dela koja su takstativno navedena odredbama navedenog zakona.

U skladu sa navedenim, u cilju otkrivanja i krivičnog gonjenja izvršilaca krivičnih dela protiv službene dužnosti, primanja i davanja mita kao i grupe krivičnih dela protiv privrede (član 228. Krivičnog zakonika - zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom), nadležna tužilaštva redovno sarađuju sa KJN i zahtevaju vršenje monitoringa nad postupcima javnih nabavki obuhvaćenih krivičnim prijavama po kojima su nadležna tužilaštva postupala. Za postupanje u predmetima navedenih krivičnih dela, nadležna su, između ostalog, i posebna odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije kao i Ministarstvo unutrašnjih poslova – organizaciona jedinica nadležna za suzbijanje korupcije. U pogledu navedenih posebnih odeljenja viših javnih tužilaštava za suzbijanje korupcije, predmetnim zakonom je ustanovljena nadležnost četiri viša javna tužilaštva, i to u Beogradu, Kraljevu, Novom Sadu i Nišu, u kojima su obrazovana posebna odeljenja za suzbijanje korupcije.

1. **NAJČEŠĆE UOČENE NEPRAVILNOSTI U POSTUPKU JAVNE NABAVKE**

ZJN, koji je u primeni od 01. jula 2020. godine, uveo je mnogo novina u oblasti javnih nabavki i u velikoj meri uticao na postupanje kako naručilaca, tako i ponuđača u postupku javne nabavke.

Jedna od novina koju propisuje ZJN je elektronska komunikacija u postupku javne nabavke koja se odvija putem Portala javnih nabavki, čiji je rad u svemu usklađen sa odredbama ZJN.

U tom smislu, propisana je elektronska priprema ponude i dokazivanje zahtevanih kriterijuma za izbor privrednog subjekta, kao i elektronski način podnošenja ponuda u postupku javne nabavke.

ZJN, između ostalog, propisuje i nove vrste postupaka javne nabavke, kao i nove tehnike i instrumente u postupcima javnih nabavki.

Iako je ZJN u primeni duži period, u praksi se neretko dešavaju propusti učinjeni od strane naručilaca prilikom sprovođenja postupaka javnih nabavki.

U nastavku biće prikazane neke od najčešćih nepravilnosti u postupku javne nabavke, koje mogu predstavljati kako osnov za prekršajnu odgovornost, tako i osnov za poništenje ugovora o javnoj nabavci, a koje su navedene u izveštajima organa koji su ovlašćeni da sprovode monitoring i kontrolišu postupanje naručilaca.

* 1. **Podela nabavke na više nabavki sa ciljem izbegavanja primene odredaba ZJN**

Prilikom definisanja predmeta nabavke svaki naručilac polazi od svojih objektivnih potreba i u skladu sa tim određuje i vrstu postupka u kojem će sprovesti nabavku.

S tim u vezi, važno je ukazati na odredbu člana 29. stav 2. ZJN kojom je propisano da određivanje procenjene vrednosti predmeta javne nabavke ne može da se vrši na način koji ima za cilj izbegavanje primene ovog zakona, niti u tom cilju može da se vrši podela predmeta javne nabavke na više nabavki.

Takođe, stavom 3. navedenog člana ZJN propisano je da naručilac određuje predmet javne nabavke na način da predstavlja tehničku, tehnološku, funkcionalnu i drugu objektivno odredivu celinu.

Iz navedenih zakonskih odredbi jasno proizlazi da naručilac jedan predmet nabavke, koji predstavlja celinu u smislu člana 29. stav 3. ZJN, ne sme da podeli na više nabavki i da na taj način izbegne primenu odredbi ZJN. Primera radi, ukoliko naručilac ima potrebu da nabavi štampače, čija ukupna procenjena vrednost iznosi 1.400.000,00 dinara, bilo bi suprotno odredbama ZJN da naručilac navedeni predmet javne nabavke podeli na dve nabavke – jednu u vrednosti od 800.000,00 dinara i drugu u vrednosti od 600.000,00 dinara i da obe nabavke sprovede bez primene odredaba ZJN, uz obrazloženje da su procenjene vrednosti predmetnih nabavki ispod pragova propisanih članom 27. stav 1. tačka 1) ZJN, odnosno ispod pragova do kojih se ZJN ne primenjuje. Ovo iz razloga što štampači predstavljaju celinu u smislu člana 29. stav 3. ZJN i kao takvi se moraju posmatrati prilikom primene odredaba ZJN.

Dakle, naručilac je u konkretnom slučaju u obavezi da prilikom sprovođenja svakog pojedinačnog postupka uzme u obzir ukupnu procenjenu vrednost javne nabavke kao celine i da u odnosu na ukupnu procenjenu vrednost primenjuje odredbe ZJN.

Postupanje suprotno navedenoj zakonskoj odredbi za posledicu ima prekršajnu odgovornost naručioca i odgovornog lica naručioca propisanu članom 236. stav 1. tačka 1) ZJN.

* 1. **Određivanje rokova za podnošenje ponuda suprotno odredbama ZJN**

Odredbama ZJN propisani su minimalni rokovi za podnošenje ponuda. Tako je članom 52. ZJN propisano da je minimalni rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku:

1. 35 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva, za javnu nabavku čija je procenjena vrednost jednaka ili veća od iznosa evropskih pragova;
2. 25 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva, za javnu nabavku čija je procenjena vrednost manja od iznosa evropskih pragova;
3. 15 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva, za nabavku radova čija je procenjena vrednost niža od 30.000.000,00 dinara;
4. deset dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva, za nabavku dobara i usluga čija je procenjena vrednost niža od 10.000.000,00 dinara.

Navedene rokove naručilac može da skrati u zakonom propisanim uslovima i to:

* u slučaju objavljivanja prethodnog informativnog obaveštenja ili periodičnog indikativnog obaveštenja, naručilac može minimalni rok za podnošenje ponuda iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana da skrati na 15 dana, pod uslovom iz člana 107. stav 6. i člana 108. stav 14. ovog zakona;
* u slučaju kada ponude mogu da se podnesu elektronskim sredstvima, naručilac rokove za podnošenje ponuda iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana može da skrati za pet dana i
* u slučaju da rok iz stava 3. tač. 1) i 2) ovog člana nije primeren iz razloga opravdane hitnosti, za koju naručilac poseduje valjane dokaze, naručilac može da odredi kraći rok za podnošenje ponuda, ali ne kraći od 15 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva.

Dakle, i u slučaju da su ispunjeni zakonom propisani uslovi za skraćenje rokova iz stava 3. tač. 1) i 2) ZJN, isti ne mogu biti kraći od 15 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva.

U praksi se neretko dešava da naručioci prilikom sprovođenja postupka javne nabavke rokove za podnošenje ponuda odrede suprotno navedenim zakonskim odredbama.

U nastavku su prikazani primeri nepravilno određenih rokova za podnošenje ponuda, u postupcima u kojima naručilac nije objavio prethodno informativno obaveštenje/ periodično indikativno obaveštenje, odnosno u kojima nisu postojali razlozi opravdane hitnosti za skraćenje rokova:

* Nabavka kancelarijskog materijala, čija je procenjena vrednost 12.000.000,00 dinara. U predmetnom postupku javne nabavke naručilac je odredio rok za podnošenje ponuda od 12 dana, iako isti, primenom člana 52. stav 3. tačka 2) i stava 5. istog člana ZJN nije mogao biti kraći od 20 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva.
* Nabavka usluge čišćenja, čija je procenjena vrednost 10.000.000,00 dinara. U predmetnom postupku javne nabavke naručilac je odredio rok za podnošenje ponuda od 10 dana, iako isti, primenom člana 52. stav 3. tačka 2) ZJN i stava 5. istog člana ZJN nije mogao biti kraći od 20 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva. U konkretnom slučaju reč je o procenjenoj vrednosti koja predstavlja graničnu vrednost propisanu članom 52. stav 3. tačka 4) ZJN. Dakle, da bi naručilac mogao da odredi rok od 10 dana, neophodno je da procenjena vrednost bude niža od 10.000.000,00 dinara. Stoga, ukoliko procenjena vrednost javne nabavke iznosi tačno 10.000.000,00 dinara ne postoji osnov za primenu navedene tačke ZJN.
* Nabavka radova na sanaciji zgrade, čija je procenjena vrednost 7.000.000,00 dinara. U predmetnom postupku javne nabavke naručilac je odredio rok za podnošenje ponuda od 11 dana, iako isti, primenom člana 52. stav 3. tačka 3) ZJN nije mogao biti kraći od 15 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva.
* Nabavka električne energije, čija je procenjena vrednost 63.000.000,00 dinara. U predmetnom postupku javne nabavke naručilac je odredio rok za podnošenje ponuda od 17 dana, iako isti, primenom člana 52. stav 3. tačka 1) ZJN i stava 5. istog člana ZJN nije mogao biti kraći od 30 dana od dana slanja na objavljivanje javnog poziva.

Važno je istaći da je članom 236. stav 1. tačka 4) ZJN propisana prekršajna odgovornost za naručioca i odgovorno lice naručioca ukoliko ne odrede rokove za podnošenje ponuda u skladu sa odredbama ZJN (čl. 52-56. i čl. 58, 60. i 63).

* 1. **Određivanje tehničkih specifikacija suprotno odredbama ZJN**

Tehničke specifikacije predstavljaju obavezan sastavni element svake konkursne dokumentacije. U okviru tehničke specifikacije naručioci utvrđuju karakteristike radova, dobara i usluga koje se nabavljaju, kao i sve druge okolnosti koje su od značaja za izvršenje ugovora, a samim tim i za pripremu ponude.

U praksi se može desiti da naručioci prilikom sačinjavanja tehničke specifikacije navedu tačno određenu marku proizvoda i na taj način daju prednost određenom privrednom subjektu. Primera radi, naručilac prilikom sprovođenja postupka javne nabavke automobila, navede u tehničkoj specifikaciji, kao zahtev nabavke, tačno određenu boju vozila koju koristi isključivo jedan proizvođač.

Na ovaj način naručilac postupa suprotno načelu obezbeđivanja konkurencije i zabrane diskriminacije, s obzirom da je ZJN propisano da naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatorskih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta, tehničkih specifikacija i kriterijuma za dodelu ugovora.

S tim u vezi, ukoliko naručilac nije u mogućnosti da predmet nabavke dovoljno precizno i razumljivo opiše, obavezan je da u tehničkoj specifikaciji, pored upućivanja na određenu marku, koristi reči „ili odgovarajuće“ i da na taj način omogući što je moguće veću konkurenciju ponuđača.

* 1. **Određivanje kriterijuma za izbor privrednog subjekta suprotno odredbama ZJN**

ZJN, pored osnova za isključenje iz čl. 111. i 112. ZJN, propisuje i kriterijume za izbor privrednog subjekta koji se odnose na:

* ispunjenost uslova za obavljanje profesionalne delatnosti;
* finansijski i ekonomski kapacitet i
* tehnički i stručnikapacitet.

Ukoliko se naručilac opredeli da u konkursnoj dokumentaciji predvidi određene kriterijume za izbor privrednog subjekta, isti moraju biti srazmerni predmetu nabavke i u logičkoj vezi sa predmetom nabavke. Takođe, naručilac može da zahteva samo nivo kapaciteta koji obezbeđuje da će privredni subjekt biti sposoban da izvrši ugovor o javnoj nabavci.

Pored navedenog, kada je reč o određivanju kriterijuma za izbor privrednog subjekta, posebno je važno ukazati na odredbu člana 7. ZJN kojom je propisano da je naručilac dužan da u postupku javne nabavke omogući što je moguće veću konkurenciju, kao i da naručilac ne može da ograniči konkurenciju sa namerom da određene privredne subjekte neopravdano dovede u povoljniji ili nepovoljniji položaj, a naročito ne može onemogućavati bilo kojeg privrednog subjekta da učestvuje u postupku javne nabavke korišćenjem diskriminatorskih kriterijuma za kvalitativni izbor privrednog subjekta.

U nastavku su dati primeri kriterijuma za izbor privrednog subjekta koji nisu određeni u skladu sa odredbama ZJN:

* Naručilac sprovodi postupak javne nabavke procenjene vrednosti 4.000.000,00 dinara. U okviru kriterijuma za izbor koji se odnosi na finansijski kapacitet naručilac je predvideo da ponuđači moraju da imaju ostvaren prihod u prethodne tri finansijske godine u ukupnom iznosu od minimum 25.000.000,00 dinara. U konkretnom slučaju navedeni kriterijum za izbor nije određen u skladu sa odredbama ZJN.

Naime, članom 116. stav 1. tačka 1) ZJN propisano je da naručilac može u dokumentaciji o nabavci da odredi finansijski i ekonomski kapacitet kojim se obezbeđuje da privredni subjekti imaju finansijsku i ekonomsku sposobnost potrebnu za izvršenje ugovora o javnoj nabavci, a naročito da imaju određeni minimalni prihod, uključujući određeni minimalni prihod u oblasti koja je obuhvaćena predmetom javne nabavke za period od najviše tri poslednje finansijske godine, u zavisnosti od datuma osnivanja privrednog subjekta, odnosno početka obavljanja delatnosti privrednog subjekata.

Stavom 2. navedenog člana ZJN propisano je da minimalni prihod iz stava 1. tačka 1) ovog člana ne sme da bude veći od dvostruke procenjene vrednosti javne nabavke.

Imajući u vidu navedene zakonske odredbe, a uzimajući u obzir iznos procenjene vrednosti javne nabavke, može se zaključiti da je naručilac u okviru traženog kriterijuma za izbor mogao da zahteva prihod koji nije veći od 8.000.000,00 dinara. Izuzeci od ovog pravila postoje u izuzetnim slučajevima kada je to neophodno zbog posebnih rizika povezanih sa predmetom javne nabavke koje naručilac mora da obrazloži u dokumentaciji o nabavci.

* Naručilac sprovodi postupak javne nabavke računara. Tehničkom specifikacijom predviđena je obaveza ponuđača da isporuči predmetna dobra u skladu sa zahtevima naručioca. U okviru kriterijuma za izbor koji se odnosi na obrazovne i stručne kvalifikacije, naručilac je predvideo da ponuđač mora da ima radno angažovanog diplomiranog inženjera elektrotehnike.

Imajući u vidu da je zahtev iz specifikacije da ponuđač isporuči predmetna dobra, a ne i da ista instalira ili održava, može se zaključiti da ovako određen kriterijum za izbor nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i da isti nije neophodan za realizaciju ugovora o javnoj nabavci.

* Naručilc sprovodi postupak javne nabavke održavanje higijene unutar prostorija naručioca. U okviru kriterijuma za izbor koji se odnosi na tehnički kapacitet, naručilac je predvideo da ponuđač mora da rspolaže, pored usisivača i ostale opreme za čišćenje, i mašinu za košenje trave i mašinu za čišćenje snega.

Imajući u vidu da je obaveza izabranog ponuđača da održava higijenu unutar prostorija naručioca, kao i u prethodnom primeru, može se zaključiti da ovako određen kriterijum za izbor nije u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke i da isti nije neophodan za realizaciju ugovora o javnoj nabavci.

* Naručilac sprovodi postupak javne nabavke kancelarijskog materijala. U javnom pozivu, kao krajnji rok za podnošenje ponuda određen je 23. novembar 2023. godine. U okviru kriterijuma za izbor koji se odnosi na tehnički kapacitet, naručilac je predvideo da je ponuđač u 2022. godini realizovao najmanje tri ugovora koji su za predmet imali isporuku dobara koja su predmet javne nabavke. U konkretnom slučaju navedeni kriterijum za izbor nije određen u skladu sa odredbama ZJN.

Naime, članom 124. stav 1. tačka 2) ZJN propisano je da se tehnički i stručni kapacitet dokazuje dostavljanjem jednog ili više dokaza i to spiska isporuka relevantnih dobara tokom perioda od najviše tri poslednje godine pre isteka roka za podnošenje ponuda, odnosno prijava, sa iznosima, datumima i nazivima korisnika, a ako je potrebno da bi se obezbedio odgovarajući nivo konkurencije, naručioci mogu da naznače da će se uzeti u obzir dokaz o relevantnim dobrima isporučenim u periodu dužem od tri godine. Imajući u vidu navedenu zakonsku odredbu, a uzimajući u obzir vremenski period koji je predviđen u okviru traženog kriterijuma (2022. godina), može se zaključiti da isti nije određen u skladu sa odredbama ZJN. Naime, ovako definisanim kriterijumom naručilac je onemogućio ponuđače koji su predmetna dobra isporučila u 2023. godini, odnosno do isteka roka za podnošenje ponuda, da dokažu da ispunjavaju traženi kriterijum. Pored navedenog, naručilac je trebalo da razmotri mogućnost predviđanja dužeg perioda od jedne godine, a sve u cilju obezbeđenja konkurencije.

* 1. **Nepostupanje naručioca po osnovu zahteva za dodatnim informacijama ili pojašnjenjima dokumentacije o nabavci**

Članom 97. ZJN propisano je da privredni subjekt može u pisanoj formi putem Portala javnih nabavki da traži od naručioca dodatne informacije ili pojašnjenja u vezi sa dokumentacijom o nabavci, pri čemu može da ukaže naručiocu ukoliko smatra da postoje nedostaci ili nepravilnosti u dokumentaciji o nabavci.

Odredbama ZJN takođe su propisani rokovi u kojima privredni subjekti mogu tražiti dodatne informacije ili pojašnjenja, kao i rokovi u kojima je naručilac dužan da postupi po podnetim zahtevima.

U praksi se može dogoditi da naručilac ne postupi u skladu sa zakonskom obavezom, odnosno da na blagovremen zahtev potencijalnog ponuđača ne odgovori ili ne odgovori u zakonom propisnaom roku.

Primera radi, naručilac sprovodi postupak javne nabavke dobara procenjene vrednosti 4.800.000,00 dinara. U javnom pozivu, kao krajnji rok za podnošenje ponuda određen je 14. avgust 2022. godine. Potencijalni ponuđač obratio se naručiocu 03. avgusta 2022. godine, zahtevom za pojašnjenje kriterijuma za izbor privrednog subjekta, na koji naručilac nije odgovorio. Imajući u vidu da je podneti zahtev potencijalnog ponuđača podnet blagovremeno, odnosno desetog dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, naručilac je bio dužan da na Portalu javnih nabavki objavi odgovor u vezi sa podnetim zahtevom i to najkasnije 10. avgusta 2022. godine, odnosno najkasnije četvrtog dana pre isteka roka za podnošenje ponuda, u skladu sa članom 97. stav 2. tačka 2) ZJN.

* 1. **Sprovođenje pregovaračkog postupka suprotno odredbama ZJN**

Članom 61. ZJN propisano je u kojim slučajevima naručioci mogu sprovoditi pregovarački postupak bez objavljivanja javnog poziva. Jedan od tih slučajeva jeste ako samo određeni privredni subjekt može da isporuči dobra, pruži usluge ili izvede radove, kao i ukoliko je to neophodno zbog izuzetne hitnosti prouzrokovane događajima koje naručilac nije mogao da predvidi.

U navedenim slučajevima naručioci su, u skladu sa članom 62. ZJN, dužni da se obrate KJN zahtevom za davanje mišljenja da li je osnovana primena ove vrste postupka, kao i da dostave obrazloženje i svu dokumentaciju u vezi sa razlozima koji opravdavaju sprovođenje te vrste postupka.

I pored obaveze naručioca da postupaju u skladu sa dobijenim mišljenjem KJN, u praksi se može desiti da naručioci koji su dobili negativno mišljenje o osnovanosti primene pregovaračkog postupka, isti ipak sprovedu.

Ukoliko naručioci postupe na ovaj način, odnosno sprovedu pregovarački postupak, a da za to nisu bili ispunjeni zakonom propisani uslovi, isto predstvlja prekršaj propisan odredbom člana 236. stav 1. tačka 3) ZJN.

Pored navedenog, članom 233. stav 1. tačka 1) ZJN propisano je da će Republička komisija poništiti ugovor o javnoj nabavci ukoliko utvrdi da je naručilac zaključio ugovor o javnoj nabavci primenom pregovaračkog postupka bez objavljivanja javnog poziva, a za primenu tog postupka nisu postojali uslovi predviđeni ZJN.

* 1. **Neobjavljivanje odluka i oglasa u rokovima propisanim ZJN**

Nakon što naručilac donese odluku kojom okončava postupak javne nabavke, u obavezi je da istu, u skladu sa čl. 146. i 147. ZJN, objavi na Portalu javnih nabavki u roku od tri dana od dana donošenja.

Postupanje naručioca suprotno navedenoj zakonskoj obavezi predstavlja prekršaj propisan članom 236. stav 1. tačka 11) ZJN.

Takođe, ZJN propisuje obavezu za naručioce da nakon zaključenja ugovora o javnoj nabavci, kao i nakon obustave ili poništenja postupka, na Portalu javnih nabavki objave obaveštenje o dodeli ugovora, obustavi postupka ili poništenju postupka.

Naime, članom 109. stav 1. ZJN propisano je da je naručilac dužan da obaveštenje o dodeli ugovora pošalje na objavljivanje u roku od 30 dana od dana zaključenja ugovora o javnoj nabavci ili okvirnog sporazuma, dok je stavom 4. navedenog člana ZJN propisano da je u slučaju obustave ili poništenja postupka javne nabavke, naručilac dužan da podatke o tome objavi u obrascu obaveštenja o dodeli ugovora u roku od 30 dana od dana konačnosti odluke o obustavi ili poništenju postupka javne nabavke.

U slučaju da naručilac ne objavi navedeno obaveštenje na Portalu javnih nabavki, isto predstavlja prekršaj propisan članom 236. stav 1. tačka 8) ZJN.

U nastavku su dati primeri nepostupanja naručilaca u skladu sa navedenim zakonskim odredbama:

* Naručilac je odluku o dodeli ugovora doneo 07. novembra 2022. godine i istu je na Portalu javnih nabavki objavio 15. novembra 2022. godine. Na ovaj način naručilac je postupio suprotno članu 146. stav 5. ZJN, imajući u vidu da je krajnji rok za objavljivanje odluke o dodeli ugovora bio 10. novembar 2022. godine.
* Naručilac je na osnovu donete odluke o dodeli ugovora zaključio sa izabranim ponuđačem ugovor o javnoj nabavci 11. septembra 2022. godine, s tim da na Portalu javnih nabavki nije objavio obaveštenje o dodeli ugovora. Na ovaj način naručilac je postupio suprotno članu 109. stav 1. ZJN i učinio prekršaj iz člana 236. stav 1. tačka 8) ZJN, s obzirom da je bio u obavezi da obaveštenje o dodeli ugovora pošalje na objavljivanje najkasnije do 30. oktobra 2022. godine.
* Naručilac je odluku o obustavi postupka javne nabavke doneo i objavio na Portalu javnih nabavki 10. februara 2022. godine i ista je postala konačna 20. februara 2022. godine. Obaveštenje o obustavi postupka naručilac je objavio 13. aprila 2022. godine. Na ovaj način naručilac je postupio suprotno članu 109. stav 4. ZJN, imajući u vidu da je krajnji rok za objavljivanje obaveštenja o obustavi postupka bio 22. mart 2022. godine.
  1. **Zaključenje ugovora o javnoj nabavci suprotno članu 151. ZJN**

Nakon što postupak javne nabavke bude okončan donošenjem odluke o dodeli ugovora, naručilac pristupa zaključenju ugovora sa ponuđačem koji je dostavio ekonomski najpovoljniju ponudu.

Ukoliko je u postupku javne nabavke podneto više od jedne ponude, naručilac je u obavezi da pre zaključenja ugovora o javnoj nabavci sačeka da protekne rok u kojem je moguće podneti zahtev za zaštitu prava kojim se osporava sadržina odluke o dodeli ugovora.

Naime, članom 151. stav 1. ZJN propisano je da naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci, odnosno okvirni sporazum, nakon donošenja odluke o dodeli ugovora, odnosno odluke o zaključenju okvirnog sporazuma i ako u roku predviđenom ovim zakonom nije podnet zahtev za zaštitu prava ili je zahtev za zaštitu prava konačnom odlukom odbačen ili odbijen, kao i ako je postupak zaštite prava obustavljen.

ZJN propisan je i izuzetak od navedenog pravila. Tako je članom 151. stav 2. ZJN propisano da naručilac može da zaključi ugovor o javnoj nabavci i pre isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava:

1. na osnovu okvirnog sporazuma;
2. u slučaju primene sistema dinamične nabavke;
3. ako je podneta samo jedna ponuda, koja je prihvatljiva;
4. u slučaju primene pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja javnog poziva iz člana 61. stav 1. tačka 2) ovog zakona.

U praksi se dešava da naručioci, nakon sprovedenog postupka javne nabavke u kojem je podneto dve ili više ponuda, ugovor o javnoj nabavci zaključe pre nego što protekne rok od deset dana od dana objavljivanja odluke o dodeli ugovora na Portalu javnih nabavki, odnosno pre nego što protekne zakonom propisan rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava.

Navedeno postupanje propisano je kao prekršaj naručioca i odgovornog lica naručioca iz člana 236. stav 1. tačka 12) ZJN.

Takođe, članom 233. stav 1. tačka 2) ZJN propisano je da će Republička komisija poništiti ugovor o javnoj nabavci ukoliko utvrdi da je naručilac zaključio ugovor o javnoj nabavci pre isteka roka za podnošenje zahteva za zaštitu prava.

U nastavku su dati primeri u kojima su naručioci postupili suprotno odredbi člana 151. stav 1. ZJN:

* Naručilac je sproveo postupak javne nabavke u kojem je podneto ukupno pet ponuda. Na osnovu odluke o dodeli ugovora, koja je objavljena na Portalu javnih nabavki 15. maja 2022. godine, naručilac je sa izabranim ponuđačem zaključio ugovor 16. maja 2022. godine. Na ovaj način naručilac je postupio suprotno članu 151. ZJN. Naime, u konkretnom slučaju ugovor o javnoj nabavci je mogao biti zaključen tek 26. maja 2022. godine, imajući u vidu da je krajnji rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava kojim se osporava odluka o dodeli ugovora bio 25. maj 2022. godine.
* Naručilac je sproveo postupak javne nabavke u kojem su podnete ukupno dve ponude, od kojih je samo jedna ocenjena kao prihvatljiva. Odluku o dodeli ugovora naručilac je objavio na Portalu javnih nabavki 05. juna 2022. godine i istog dana je sa izabranim ponuđačem zaključio ugovor o javnoj nabavci, uz obrazloženje da su u predmetnom postupku bili ispunjeni uslovi iz člana 151. stav 2. tačka 3) ZJN, odnosno da je u postupku javne nabavke podneta jedna prihvatljiva ponuda. Na ovaj način, kao i u prethodnom primeru, naručilac je postupio suprotno članu 151. ZJN. Naime, u konkretnom slučaju ugovor o javnoj nabavci je mogao biti zaključen tek 16. juna 2022. godine, imajući u vidu da je krajnji rok za podnošenje zahteva za zaštitu prava kojim se osporava odluka o dodeli ugovora bio 15. jun 2022. godine. U vezi sa obrazloženjem naručioca da su u predmetnom postupku bili ispunjeni uslovi iz člana 151. stav 2. tačka 3) ZJN, važno je napomenuti da se navedeni izuzetak od pravila iz stava 1. navedenog člana ZJN može koristiti jedino u slučaju da je u postupku javne nabavke podneta samo jedna ponuda, koja je ujedno i prihvatljiva. Stoga, ukoliko su u postupku javne nabavke podnete dve ili više ponuda, naručilac je u obavezi da pre zaključenja ugovora o javnoj nabavci sačeka da protekne rok od deset dana u kojem se može podneti zahtev za zaštitu prava, bez obzira da li su ostale ponude ocenjene kao prihvatljive ili ne.
  1. **Izmene ugovora o javnoj nabavci suprotno odredbama ZJN**

Članom 155. ZJN propisano je da naručilac može tokom trajanja ugovora o javnoj nabavci u skladu sa odredbama čl. 156-161. ovog zakona da izmeni ugovor bez sprovođenja postupka javne nabavke.

Međutim, važno je istaći da u tom pogledu postoje i određena ograničenja. Naime, članom 154. stav 3. ZJN propisano je da naručilac ne može da vrši bitne izmene ugovora o javnoj nabavci. S tim u vezi, u stavu 4. navedenog člana ZJN jasno je propisano šta se smatra bitnom izmenom ugovora.

U nastavku su dati primeri izmena ugovora koje nisu u skladu sa odredbama ZJN:

* Naručilac konkursnom dokumentacijom nije predvideo avansno plaćanje, dok izmenom ugovora planira da isto predvidi. Navedeno nije u skladu sa odredbama ZJN, s obzirom da bi uvođenjem avansnog plaćanja bila omogućena veća konkurencija i upravo je avansno plaćanje nekim privrednim subjektima bilo od presudnog značaja prilikom donošenja odluke da li će podneti ponudu u tom postupku ili ne.
* Naručilac je u konkursnoj dokumentaciji predvideo da su ponuđači u obavezi da nakon zaključenja ugovora dostave bankarsku garanciju za dobro izvršenje posla. Nakon zaključenja ugovora, naručilac planira da izmeni ugovor, tako što će izabranom ponuđaču dozvoliti da umesto bankarske garancije dostavi menicu kao sredstvo obezbeđenja. Kao i u prethodnom primeru, navedeno nije u skladu sa odredbama ZJN, s obzirom da je navedena izmena ugovora o javnoj nabavci mogla da utiče na potencijalne ponuđače u postupku javne nabavke da li će da podnesu ponudu ili ne. Naime, da je konkursnom dokumentacijom prvobitno bilo predviđeno dostavljanje menice, a ne bankarske garancije, verovatno je da bi veći broj ponuđača podneo ponudu u predmetnom postupku javne nabavke, imajući u vidu da su troškovi i uslovi izdavanja menice znatno jeftiniji i jednostavniji nego kada je reč o izdavanju bankarske garancije.
  1. **Zaključenje ugovora o javnoj nabavci suprotno odredbama i uslovima iz okvirnog sporazuma**

Članom 66. stav 1. ZJN propisano je da okvirni sporazum predstavlja sporazum između jednog ili više naručilaca i jednog ili više ponuđača, kojim se utvrđuju uslovi i način dodele ugovora tokom perioda važenja okvirnog sporazuma, posebno u pogledu cene i gde je prikladno količine.

Dakle, u situaciji kada naručioci ne mogu da predvide tačne količine predmeta nabavke, imaju mogućnost da zaključe okvirni sporazum sa jednim ili više ponuđača, predviđajući u dokumentaciji o nabavci okvirne količine, s tim da će pojedinačne ugovore zaključivati na osnovu okvirnog sporazuma kada se ukaže potreba za predmetom nabavke.

Stavom 2. navedenog člana ZJN propisano je da ugovor o javnoj nabavci zaključen na osnovu okvirnog sporazuma ne može da sadrži suštinske izmene uslova utvrđenih u tom sporazumu.

Ukoliko naručilac postupi suprotno navedenoj zakonskoj odredbi, odnosno ukoliko zaključi ugovor o javnoj nabavci kršeći odredbe i uslove iz okvirnog sporazuma, isto predstavlja osnov za poništenje ugovora od strane Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, shodno članu 233. stav 1. tačka 5) ZJN.

Primera radi, naručilac je nakon sprovedenog postupka javne nabavke zaključio okvirni sporazum sa više ponuđača, predviđajući ponovno otvaranje konkurencije među ponuđačima. Zaključeni okvirni sporazum sadrži odredbu kojom je predviđeno da jedinične cene prilikom zaključenja pojedinačnog ugovora o javnoj nabavci ne mogu biti veće od cena koje su navedene u okvirnom sporazumu. Prilikom ponovnog otvaranja konkurencije, jedan od ponuđača sa kojim je zaključen ugovor o javnoj nabavci ponudio je jedinične cene koje su veće od cena iz okvirnog sporazuma. Navedeno postupanje nije u skladu sa odredbom člana 66. ZJN, imajući u vidu da ugovor o javnoj nabavci nije zaključen u svemu u skladu sa odredbama i uslovima iz okvirnog sporazuma.

# PREPORUKE ZA POBOLjŠANjE MERA ZA EFIKASNO OTKRIVANjE I SANKCIONISANjE NEREGULARNOSTI U JAVNIM NABAVKAMA

### 4.1 Planiranje

Prilikom sprovođenja postupka nadzora, revizije ili monitoringa, posebnu pažnju u ovoj fazi javne nabavke bi trebalo posvetiti kontroli načina na koji se unutar organizacionih jedinica naručioca utvrđuju potrebe za nabavkama, a posebno u tom pogledu:

* + - * da li su nabavke koje naručilac sprovodi prethodno planirane;
      * da li se prate realizacija i rezultati prethodno sprovedenih javnih nabavki i zaključenih ugovora (u kojoj fazi su, kakva su iskustva sa ponuđačem koji ga realizuje i sl);
      * da li se prati stanje zaliha i opreme koju je potrebno zameniti ili popraviti;
      * da li se vrši analiza aktuelnog stanja na tržištu, te da li ta analiza obuhvata samo tehničke karakteristike koje su u ponudi ili i prikupljanje saznanja o cenama na tržištu, potencijalnim ponuđačima, rezultatima već sprovedenih postupaka kod drugih naručilaca;
      * da li se imaju u vidu godišnji i srednjoročni planovi poslovanja;
      * da li se realno uzimaju u obzir poslovi koji su naručiocu dati u nadležnost, kao i raspoloživi kapaciteti, pre svega, kadrovski;
      * da li se vrši provera potreba koje iskazuju organizacione jedinice naručioca, pre nego što te potrebe budu predstavljene kao planirane nabavke u planu javnih nabavki.

Pored navedenog, u ovoj fazi važno je obratiti pažnju na to kako se određuje dinamika sprovođenja planiranih javnih nabavki, te da li se u tom smislu prethodno određuje šta su prioriteti. Isto tako, važno je i pitanje da li su postojali razlozi za primenu izuzetaka, ukoliko naručilac ne planira da sprovede postupak propisanom odredbama ZJN za pojedine nabavke.

### Sprovođenje postupka javne nabavke

U ovoj fazi javne nabavke posebnu pažnju bi trebalo posvetiti kontroli sledećih činjenica:

* izbor vrste postupka;
* način na koji je utvrđena procenjena vrednost javne nabavke;
* način na koji se utvrđuju tehničke karakteristike i kriterijumi za izbor privrednosg subjekta, tj. da li postoji pisani trag o tome kako su zahtevani i da li su obrazloženi od strane organizacione jedinice za čije potrebe se sprovodi nabavka;
* da li je naručilac i u kojoj meri sprovodio istraživanje tržišta prilikom utvrđivanja tehničkih karakteristika predmeta nabavke;
* da li je izvršena provera opravdanosti zahtevanih tehničkih karakteristika koje su iskazane od strane organizacione jedinice za čije potrebe se sprovodi nabavka, pre nego što je sačinjena konkursna dokumentacija;
* da li je svim ponuđačima odgovoreno na pitanja koja su postavili u cilju pojašnjenja konkursne dokumentacije;
* da li je stručna ocena ponuda izvršena detaljno, uz poštovanje načela jednakosti ponuđača (da isti razlozi dovode do istih posledica, recimo, odbijanja ponuda);
* da li je traženje dodatnih objašnjenja prilikom vršenja pregleda i stručne ocene ponuda dovelo do promene elemenata ponude koji su od značaja za primenu kriterijuma za dodelu ugovora ili do izmene ponuđenog predmeta nabavke;
* da li je ponuđačima omogućeno da izvrše uvid u ponude, te da kopiraju dokumentaciju, ukoliko su to zahtevali.

### Izvršenje ugovora o javnoj nabavci

U ovoj fazi važno je obratiti pažnju na činjenicu:

* da li su izmene ugovora izvršene u skladu sa odredbama ZJN;
* da li su u izvršenju ugovora učestvovali ponuđači ili podizvođači koji nisu navedeni u ponudi i u ugovoru o javnoj nabavci;
* da li su realizovana sredstva finansijskog obezbeđenja ukoliko nisu poštovane ugovorne obaveze od strane izabranog ponuđača;
* da li se u toku izvršenja ugovora ispostavilo da je ponuđač davao neistinite podatke u pogledu kriterijuma za izbor (primera radi, ne raspolaže traženim kapacitetima) ili nije u mogućnosti da isporuči dobra traženog kvaliteta i tehničkih karakteristika, jer je za iste dostavio falsifikovane kataloge ili druge dokaze;
* da li je nabavka zaista izvršena u celosti, te da li postoje dokazi o izvršenju svakog dela nabavke;
* da li je, eventualno, bilo višestrukih plaćanja za isto, odnosno da li je dva ili više puta naplaćen isti deo realizovanog ugovora.

Sve navedeno mogu da budu činjenice kojima se rukovode građani ili organizacije civilnog društva, kao i mediji, kada prikupljaju informacije o pojedinim javnim nabavkama koje se realizuju. Pri tome, za razliku od nadležnih organa koji to mogu da učine na osnovu ovlašćenja koja su im dodeljena, građani i mediji do informacija mogu da dođu upućivanjem naručiocu ili nadležnim organima zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Svakako da prikupljanju relevantnih informacija mogu da pomognu i razvijene funkcionalnosti Portala javnih nabavki, koje omogućavaju da se na jednostavan i brz način dođe do takvih informacija.

U tom smislu treba istaći da je 04. novembra 2023. godine stupio na snagu Zakon o izmenama i dopunama zakona o javnim nabavkama[[9]](#footnote-9) i isti se primenjuje od 01. januara 2024. godine, osim odredbe člana 21. stav 1. ovog zakona (registracija novih privrednih subjekata na Portalu javnih nabavki) koja se primenjuje od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Jedna od novina koja je propisana Zakonom o izmenama i dopunama zakona jeste i formiranje baze podataka na Portalu javnih nabavki koja pored informacija o svim ugovorima zaključenim nakon sprovedenog postupka javne nabavke i svim izmenama istih, sadrži i podatke o ugovorima/narudžbenicama zaključenim, odnosno izdatim u skladu sa članom 27. ZJN, kojim su propisani pragovi do kojih se odredbe ovog zakona ne primenjuju i njihovim izmenama.

Pored navedenog, međuinstitucionalna saradnja je od velikog značaja kada je reč o suzbijanju neregularnosti. Saradnju, koja je uspostavljena između nadležnih institucija, bi trebalo i ubuduće nastaviti, imajući u vidu da se na taj način doprinosi boljem razumevanju propisa iz oblasti javnih nabavki. Navedeno doprinosi preduzimanju adekvatnih aktivnosti u cilju otkrivanja, sprečavanja i sankcionisanja neregularnosti u sistemu javnih nabavki.



1. „Službeni glasnik RS“, br. 91/19 i 92/23 [↑](#footnote-ref-1)
2. „Službeni glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016 [↑](#footnote-ref-2)
3. „Službeni glasnik RS", br. 128/2020, 116/2022 i 92/2023 - dr. zakon [↑](#footnote-ref-3)
4. „Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022, 118/2021 - dr. zakon i 92/2023 [↑](#footnote-ref-4)
5. „Službeni glasnik RS“, br. 36/2015, 44/2018-dr. Zakon i 95/2018 [↑](#footnote-ref-5)
6. „Službeni glasnik RS“, broj 110/2023 [↑](#footnote-ref-6)
7. „Službeni glasnik RS", br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 i 35/2019 [↑](#footnote-ref-7)
8. „Službeni glasnik RS“, br. 94/16,  87/18-dr. zakon i 10/2023 [↑](#footnote-ref-8)
9. „Službeni glasnik RS“, broj 92/23 [↑](#footnote-ref-9)