

Приручник
за обуку и полагање испита
за стицање сертификата
за службеника за јавне набавке

Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке

Издавачи:

Министарство финансија

Кнеза Милоша 20
11000 Београд

informacije@mfin.gov.rs

Телефони:

011/364 26 41

011/ 364 26 42

Управа за јавне набавке

Немањина 22-26
11000 Београд

www.ujn.gov.rs

Телефони:

011/2888-712

011/2888-713

011/2888-714

011/2893-469

**Републичка комисија за заштиту
права у поступцима јавних
набавки**

Немањина 22-26
11000 Београд

www.komisija.rs

Телефон:

011/3611-057

Редакцијски одбор:

Инга Шупут-Ђурић
др Предраг Јовановић
Борислав Галић

Сарадници:

Светлана Ражић
Данијела Бокан
Саша Варинац
Драгана Марић
Александра Ђелевић
Љиљана Босић Чавић
Ђорђе Белензада
Далиборка Срећков
Бранислав Цветковић
Анита Дејановић
Милица Малетић
Борисав Кнежевић

Лектор:

Виолета Нешковић-Поповић

Графичко обликовање и прелом:

Горан Ратковић

Штампа:

СГР Оригинал
Иве Трифуновића 3
11450 Сопот, Београд
ISBN 978-86-84947-05-7

Штампање овог приручника подржала је Мисија ОЕБС у Србији.

Ставови изнети у овом приручнику припадају ауторима и не одражавају нужно и ставове ОЕБС-а.

Приручник

за обуку

и полагање испита

за стицање сертификата

за службеника

за јавне набавке

**Београд
2009**

Садржај

1. Законодавни и институционални оквир јавних набавки у Републици Србији	9
Законодавни оквир јавних набавки у Републици Србији	9
Институционални оквир јавних набавки у Републици Србији	12
2. Појам и предмет јавне набавке	14
Појам јавне набавке	14
Предмет јавне набавке	15
Наручилац	16
3. Начела јавне набавке	19
Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава	19
Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима	20
Начело транспарентности поступака јавне набавке	21
Начело једнакости понуђача	22
4. Набавке на које се закон не примењује	23
5. Истраживање тржишта, планирање, финансијски план и модел плана набавке	27
6. Поступци јавне набавке	40
(а) отворени поступак	40
(б) рестриктивни поступак	44
Рестриктивни поступак у области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја (квалификациони поступак)	49
(в) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива	50
(г) преговарачки поступак без објављивања јавног позива	53
(д) конкурс за нацрте	59
(ђ) поступак јавне набавке мале вредности	60
7. Набавка по партијама	65
8. Почетак и избор поступка јавне набавке	67
9. Језик у поступку јавне набавке, валута и антикорупцијско правило	71
Језик у поступку јавне набавке	71
Валута	72
Антикорупцијско правило	72

10. Одредбе о објављивању - врсте огласа	74
11. Портал јавне набавке - електронско оглашавање јавних набавки	78
12. Конкурсна документација - садржина, измене и допуне	81
Садржина конкурсне документације	81
Измене и допуне конкурсне документације	88
13. Средства финансијског обезбеђења	90
Банкарска гаранција	91
14. Услови за учешће у поступку јавне набавке и доказивање испуњености услова	92
Обавезни услови за учешће	92
Испуњеност услова од стране подизвођача	96
Испуњеност услова у заједничкој понуди	97
Доказивање испуњености услова	98
15. Негативне референце	105
16. Техничке спецификације и стандарди	106
17. Критеријуми за избор најповољније понуде	109
18. Рокови за достављање понуда	116
Одређивање рока за подношење понуда	116
Начин одређивања и рачунања рокова, благовремена понуда	117
19. Понуда - подношење и важење	120
Електронске понуде	121
20. Отварање понуда и пријава	122
21. Избор најповољније понуде	126
Електронска лицитација	129
22. Одлука о обустави поступка	130
23. Уговор о јавној набавци	132
24. Спровођење поступка јавне набавке од стране другог наручиоца	134

25. Посебне одредбе у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја	135
Јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја	135
Наручиоци у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја	136
Предмет јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја	136
Изузеци	137
Посебна правила набавки	138
26. Евиденција о јавним набавкама и извештаји	141
Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама	142
Образац А за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама	143
Образац Б за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама мале вредности	149
Образац В за евидентирање података о поступцима јавних набавки	152
Електронски образци	157
27. Поступак заштите права	159
Систем заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки у Републици Србији	159
Републичка комисија	159
Активна легитимација у поступку	160
Рокови и начин подношења захтева за заштиту права	162
Последице поднетог захтева за заштиту права	165
Садржина захтева за заштиту права	166
Поступак код наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права	166
Одлуке наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права	167
Наставак поступка по доношењу одлуке наручиоца	168
Поступак пред Републичком комисијом	168
Прибављање података и вештачење	169
Рок за доношење и достављање одлуке Републичке комисије	170
Одлуке Републичке комисије	170
Трошкови поступка заштите права	171
Поступање наручиоца по одлуци Републичке комисије	172
28. Извршење уговора	174
29. Ништавост уговора	177
30. Казнене одредбе – прекршаји	178

1. Законодавни и институционални оквир јавних набавки у Републици Србији

Законодавни оквир јавних набавки у Републици Србији

Први Закон о јавним набавкама у Републици Србији донет је 2002. године („Сл. гласник РС“, бр. 39/02; у даљем тексту: ЗЈН/2002), и то је први пропис који је на системски начин и свеобухватно регулисао област јавних набавки у Републици Србији. Наведени пропис је у више наврата мењан путем амандмана („Сл. гласник РС“, бр. 43/03, 55/04, 101/05), а посебно су значајне измене и допуне из 2004. године, којима је први пут успостављен функционалан систем заштите права понуђача и јавног интереса (регулисан је статус чланова Комисије за заштиту права и уведене су прецизније процедуралне одредбе).

Имајући у виду да Србија претендује да постане пуноправан члан Европске уније, наша земља има обавезу да, на основу препорука из документа Европско партнерство, као и на основу потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању, континуирано усклађује своје законодавство са законодавством Европске уније (тзв. „*acquis communautaire*“). Ово усклађивање односи се, наравно, и на прописе у области јавних набавки (члан 76. потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању). ЗЈН/2002 био је усклађен са тзв. „старим“ директивама (упутствима) Европске уније (92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ, 93/38/ЕЕЗ). Важећи Закон о јавним набавкама највећим делом је усклађен са тзв. „новим“ директивама ЕУ које се односе на јавне набавке, а то су директива ЕУ 2004/18/ЕЗ и директива ЕУ 2004/17/ЕЗ.

Директива 2004/18/ЕЗ усвојена је 31. марта 2004. године од стране Европског парламента и Савета Европске уније. Званичан назив ове директиве је *Директива о координацији поступака за доделу јавних уговора о радовима, добрима и услугама* и припремљена је на основу искустава Европског суда правде, односно пресуда овог Суда у области јавних набавки. Ова директива односи се на поступке јавних набавки искључиво у јавном сектору и позната је под називом „класична“ односно „традиционална“ директива. Она је заменила „старе“ директиве које су регулисале јавне набавке у тзв. „традиционалном“ сектору (92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ).

Директиву 2004/17/ЕЗ усвојили су Европски парламент и Савет Европске уније такође 31. марта 2004. године и позната је под називом „комунална директива“. Њен званичан назив је *Директива којом се усклађују поступци набавке субјеката који делују у сектору водопровреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга*. Ова директива односи се, не само на наручиоце у јавном сектору, већ и на приватне компаније које нису директно финансиране из јавних средстава. Ова чињеница утиче на то да се поступци набавки у комуналном сектору разликују од оних у класичном сектору, јер овде уобичајено постоји правни или технички монопол који ограничава или онемогућује слободну тржишну конкуренцију. Такође, цена и квалитет комуналних услуга есенцијално су важни за живот ширих слојева становништва, па стога влада сваке државе настоји да у овом сектору има одређен степен контроле.

Важно је да се разуме да прописи Европске уније који се односе на јавне набавке немају за циљ да ускладе све прописе о јавним набавкама у земљама чланицама Европске уније. Циљ је да се успостави један минимални скуп правила, која ће штитити основне принципе садржане у Оснивачким уговорима Европске уније, који се односе на јавне набавке, а који се тичу недискриминације на основу држављанства^[1] и тзв. „четири слободе“^[2] у овој области.

С обзиром на то да су 2004. године ступиле на снагу две нове директиве ЕУ у области јавних набавки, јавила се потреба да се и позитивни прописи Републике Србије у области јавних набавки ускладе се прописима ЕУ. Са тим циљем, у 2005. години прво је почео рад на изменама и допунама постојећег Закона о јавним набавкама, а убрзо, с обзиром на обим неопходних измена, и на доношењу новог Закона о јавним набавкама. Тај посао је окончан 2008. године, када је 22. децембра у Народној скупштини усвојен Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 116/08; у даљем тексту: ЗЈН), који је сада на снази.

На основу ЗЈН-а донето је 10 подзаконских аката, и то^[3]:

- *Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати умесно одредаба Закона о јавним набавкама;*
- *Правилник о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке;*
- *Правилник о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаће порекла;*

[1] Овај вид дискриминације забрањен је у свим поступцима јавних набавки у Европској унији, тако да и уговори о јавним набавкама ниже вредности морају бити отворени за конкуренцију предузећа из других земаља Европске уније и та предузећа морају бити третирана на исти начин као и домицилна.

[2] Слобода кретања људи, капитала, роба и услуга, уз констатацију да кад су у питању јавне набавке највећи значај има слобода кретања роба и слобода давања и примања услуга.

[3] Првих девет подзаконских аката објављено је у „Сл. гласнику РС“, број 50/09, док је последњи, десети (Правилник о форми и садржини кредитног захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита као финансијске услуге) објављен у „Сл. гласнику РС“, број 91/09.

- *Правилник о поступку ошварања понуда и обрасцу за вођење записника о ошварању понуда;*
- *Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки;*
- *Правилник о поступку издавања сертификата за службеника за јавне набавке;*
- *Правилник о поступку јавне набавке мале вредности;*
- *Правилник о начину поступка са електронским понудама и начину спровођења електронске лиценцијације у поступцима јавних набавки;*
- *Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама;*
- *Правилник о форми и садржини кредитној захтева и форми и садржини документације о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке кредита као финансијске услуге.*

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

Законом о буџету дефинишу се прагови за примену поступака јавних набавки. Тачније, дефинише се доњи праг, односно вредност јавне набавке за коју наручиоци нису дужни да примењују ЗЈН, као и горњи праг, односно горња вредност до које наручиоци могу да примењују поступак јавне набавке мале вредности. Такође, дефинише се и вредност набавке за коју су наручиоци дужни да од понуђача траже банкарску гаранцију као средство обезбеђења за испуњење обавеза у поступку јавне набавке, као и за испуњење уговорних обавеза.

Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП) има широку примену у области јавних набавки с обзиром на то да је поступак заштите права понуђача и јавног интереса посебан управни поступак, те се на питања која нису посебно регулисана ЗЈН-ом, а односе се на поступак заштите права, сходно примењују одредбе ЗУП-а.

Закон о облигационим односима (у даљем тексту: ЗОО) од посебног је значаја у погледу уговора о јавној набавци, с обзиром на то да је уговор о јавној набавци један од уговора у привреди који је регулисан ЗОО-ом (купопродаја, закуп, уговор о делу и слично), те се на сва питања која нису регулисана ЗЈН-ом (или посебним прописом који уређује конкретан правни посао) примењују правила и начела ЗОО-а.

Институционални оквир јавних набавки у Републици Србији

Четири су централне институције у систему јавних набавки у Републици Србији: Министарство финансија, Управа за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Државна ревизорска институција.

Министарство финансија је ресорно министарство за област јавних набавки. Сходно одребама Закона о министарствима, Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе, између осталог, и на јавне набавке^[4]. У том смислу, Министарство финансија припрема нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлаже Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе у области јавних набавки. Такође, Министарство финансија има и значајна контролна овлашћења. На првом месту, Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе на буџетску контролу и ревизију директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе и организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа. Конкретно, послове буџетске контроле обавља Одељење за буџетске контроле при Сектору за буџетску инспекцију и ревизију. Министарство финансија врши и надзор над спровођењем ЗЈН-а^[5], чиме му је поверено овлашћење да покреће прекршајне поступке против лица која су починила прекршаје предвиђене ЗЈН-ом.

Управа за јавне набавке (у даљем тексту: Управа) је посебна управна организација која обавља стручне послове у области јавних набавки, обезбеђује услове за економичну, ефикасну и транспарентну употребу јавних финансијских средстава за јавне набавке и подстицање конкурентности и равноправности понуђача у поступцима јавних набавки^[6]. Управа, на првом месту, обавља стручне послове који су усмерени ка унапређењу система јавних набавки и стварању добре праксе у примени ЗЈН-а. С тим у вези, Управа учествује у припреми прописа у области јавних набавки, те припрема моделе одлука и других аката које наручилац доноси у поступцима јавних набавки. Такође, Управа је надлежна и за издавање сертификата службеницима за јавне набавке и вођење регистра службеника за јавне набавке којима су издати сертификати, као и за формирање и управљање Порталом јавних набавки.^[7] Поред тога, Управа за јавне набавке обавља послове који се односе на праћење поступака јавних набавки, подношења захтева за заштиту права у случају повреде јавног интереса, обавештавања органа надлежног за послове ревизије јавних средстава, буџетске инспекције и других органа надлежних за покретање прекршајног поступка о неправилностима у спровођењу поступака јавних набавки и достављању извештаја о јавним набавкама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија) самосталан је и независан орган Републике Србије, који

[4] Видети члан 6. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“, број 65/08 и 36/09).

[5] Члан 119. ЗЈН-а.

[6] Члан 98. ЗЈН-а.

[7] Члан 99. ЗЈН-а.

обезбеђује заштиту права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки. Републичка комисија у поступцима јавних набавки је другостепени орган у систему заштите права, сходно одредбама ЗЈН-а, дакле о одлукама наручиоца одлучује у другом степену, док у првом степену одлучује сам наручилац. Чланове комисије бира Народна скупштина, на предлог Владе. Републичка комисија у поступцима јавних набавки за свој рад одговара Народној скупштини.

Државна ревизорска институција, као највиши државни орган који врши ревизију јавних средстава у Републици Србији, од посебног је значаја за систем јавних набавки. У вршењу својих овлашћења, она, између осталог, врши и контролу реализације уговора које су наручиоци закључили у поступцима јавних набавки. Државна ревизорска институција је од великог значаја за ефикасан систем јавних набавки баш због те своје улоге, с обзиром на то да се баш у тој сфери, у сфери реализације уговора о јавним набавкама, јављају највеће злоупотребе.

2. Појам и предмет јавне набавке

Појам јавне набавке

Јавна набавка представља прибављање добара, услуга или уступање извођења радова од стране државног органа, организације, установе или других правних лица који се, у смислу ЗЈН-а, сматрају наручиоцима, на начин и под условима прописаним овим законом.

Из законске дефиниције појма јавне набавке може се издвојити неколико битних елемената појма јавне набавке. Први битан елемент појма јавне набавке јесте да је у питању прибављање, значи стицање неког права над предметом јавне набавке. Прибављање мора да буде на основу теретног правног посла, с обзиром на то да ЗЈН изричито дефинише уговор о јавној набавци као теретни уговор^[8]. То значи да се у случају када се предмет јавне набавке прибавља бестеретним правним послом (нпр. уговором о покло-ну), не примењују одредбе ЗЈН-а. Други битан елемент појма јесте да је предмет јавне набавке прибављање добра, услуге или уступање извођења радова. Трећи и последњи битан елемент појма јавне набавке је да се прибављање предмета јавне набавке врши од стране државног органа, организације, установе или других правних лица, која се, у смислу ЗЈН-а, сматрају наручиоцима.

Да би се јасније схватио појам јавне набавке, потребно га је разликовати од осталих сродних института, као што су приватно-јавно партнерство и концесија.

Приватно-јавно партнерство је заједничко, кооперативно деловање јавног сектора са приватним сектором у обављању јавних делатности, односно пружању јавних услуга. Јавни сектор се у том случају јавља као наручилац такве сарадње – као партнер који уговорно дефинише врсту и обим послова или услуга које намерава да пренесе на приватни сектор и који обављање јавних послова нуди приватном сектору. Приватни сектор се јавља као партнер који нуди такву сарадњу уколико може да оствари пословни интерес (профит) и дужан је да квалитетно извршава уговорене послове. Разлика између приватно-јавног партнерства и јавне набавке је у трајању уговора. Наиме, уговори о приватно-јавном партнерству углавном се закључују за период од 20-25 година, док се уговори о јавној набавци закључују најчешће на једну годину. Затим, предмет приватно-јавног партнерства је углавном уступање обављања неког јавног посла, односно уступање вршења јавне

[8] Члан 2. став 1. тачка 2) ЗЈН-а.

делатности приватно-јавном партнерству од стране државе, за разлику од јавне набавке код које је предмет прибављање добара, услуга или извођења радова.

Концесија је, сходно Закону о концесијама („Сл.гласник РС“, број 55/03), право коришћења природног богатства, добара у општој употреби или обављања делатности од општег интереса, које надлежни државни орган уступа домаћем или страном лицу, на одређено време, под условима прописаним законом, уз плаћање концесионе накнаде. Као што из законске дефиниције може да се види, код концесије се уступа право коришћења неког општег добра, или природног богатства, или право обављања делатности од општег интереса, за разлику од јавне набавке, где наручилац не уступа ништа, него прибавља добра, услуге или извођење радова. Такође, за разлику од јавне набавке, где наручилац плаћа уговорну цену предмета набавке добављачу, пружаоцу услуге или извођачу радова, код концесије концесионар (домаће или страном лице) концеденту (надлежни државни орган) плаћа концесиону накнаду. Концесије се уступају, по правилу, на дужи временски период, до 30 година.

Предмет јавне набавке

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

Законом се добра дефинишу као покретне ствари, производи и опрема, електрична енергија, сировине и репродукциони материјал у чврстом, течном и гасовитом облику^[9]. Као што се из законске дефиниције види, непокретности нису добра у смислу ЗЈН-а.

Као начине на које се може извршити набавка добара, ЗЈН предвиђа: куповину, закуп или лизинг добара (са правом куповине или без тог права).

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 (монтажа, превоз, осигурање и слично)^[10].

За разлику од појма добра, одредбама ЗЈН-а не дефинише се појам услуге. Уместо дефиниције, ЗЈН-ом се, системом еnumerације, наводе, у два одвојена анекса (Анекс IА и Анекс IБ), врсте услуга које могу да буду предмет јавне набавке. Наведени анекси представљају саставни део ЗЈН-а. Услуге из Анекса IА набављају се сходно општим правилима јавних набавки дефинисаних ЗЈН-ом, односно на набавке услуга из Анекса IА примењују се све одредбе ЗЈН-а. С друге стране, ЗЈН прописује посебан режим спровођења набавки

[9] Члан 2. став 1. тачка 21) ЗЈН-а.

[10] Члан 4. став 2. ЗЈН-а.

услуга наведених у Анексу IB. Наиме, сходно ставу 3. члан 6. ЗЈН-а, на набавку услуга наведених у Анексу IB примењују се одредбе ЗЈН-а којима се уређују јавне набавке мале вредности без обзира на вредност тих услуга. Дакле, и у ситуацији у којој процењена вредност тих услуга прелази вредност до које се примењују правила јавне набавке мале вредности, наручилац може да примењује та правила. У случају, пак, да је предмет јавне набавке више услуга које се налазе у оба анекса, на конкретну набавку ће се примењивати све одредбе ЗЈН-а уколико су услуге из Анекса IA веће процењене вредности од услуга из Анекса IB, а уколико су услуге из Анекса IB веће процењене вредности од услуга из Анекса IA, примењиваће се одредбе којима се уређује поступак јавне набавке мале вредности^[11]. Као и код пратећих услуга нужно везаних за испоруку добара, ЗЈН-ом је дозвољено да се у оквиру јавне набавке услуге набављају добра и радови. Наиме, уговором о јавној набавци услуга сматра се и уговор чији су предмет услуге и добра, уколико је процењена вредност услуга већа од процењене вредности добара. Такође ће се сматрати уговором о јавној набавци услуга уговор чији предмет чине услуге и радови из Анекса II који су неопходни за пружање услуге која је предмет уговора^[12].

Као и код услуга, и код радова се системом енумерације наводе врсте радова који могу бити предмет јавне набавке (Анекс II), с тим да ЗЈН предвиђа једнообразни режим за њихову набавку. Одредбе ЗЈН-а примењиваће се и када јавну набавку радова не спроводи наручилац, али је финансира у износу који прелази 50 % њене вредности (исто и код услуга). Наведено правило се односи само на одређене врсте радова, и то на радове који су повезани са градњом болница, верских објеката, спортских и рекреативних објеката и објеката за одмор, школских и универзитетских зграда и зграда које се користе за потребе државних органа, као и са нискоградњом у складу са Анексом II.^[13]

Наручилац

Наручиоци су субјекти који морају да поступају по ЗЈН-у (и подзаконским актима) када спроводе набавку добара, услуга или радова који су им посредно или непосредно потребни за извршавање послова и делатности који су у њиховој надлежности и због којих су основани.

Чланом 3. ЗЈН-а се у неколико тачака одређује ко су наручиоци као обвезници примене истог.

Тачка 1) као наручиоца одређује директног и индиректног корисника буџетских средстава у смислу закона којим се уређују буџетски систем и буџет, као и организацију за обавезно социјално осигурање. Као директни корисници буџетских средстава, у члану

.....
[11] Члан 6. став 4. ЗЈН-а.

[12] Члан 6. став 5. ЗЈН-а.

[13] Члан 5. став 2. ЗЈН-а.

2. став 1. тачка 6) Закона о буџетском систему^[14], одређени су органи и организације Републике Србије, односно локалних власти. Као индиректни корисници буџетских средстава, у члану 2. став 1. тачка 7) Закона о буџетском систему, одређени су правосудни органи, месне заједнице, јавна предузећа, дирекције и фондови основани од стране локалних власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом, установе основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, као и буџетски фондови. С друге стране, исти закон у члану 1. став 1. тачка 5), као организације за обавезно социјално осигурање одређује Републички завод за здравствено осигурање, републичке фондове пензијског и инвалидског осигурања и Републички завод за тржиште рада, чије послове после ступања на снагу Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености^[15] обавља Национална служба за запошљавање.

Тачка 2) прописује да су јавна предузећа наручиоци у смислу ЗЈН-а. Јавно предузеће је у ставу 1. тачка 1) Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса^[16] дефинисано као предузеће које обавља делатност од општег интереса, а које оснива држава, односно јединица локалне самоуправе или аутономна покрајина. Истим законом су набројане делатности од општег интереса и уређени су начин оснивања и пословања јавних предузећа.

Тачка 3) члана 3. ЗЈН садржи дефиницију треће категорије наручилаца, који не спадају у наручиоце из прве две тачке, и та дефиниција се састоји из три елемента.

Као први елемент наведен је статус правног лица, односно да су наручиоци из ове категорије организације које имају својство субјекта права, тј. ималаца права и обавеза.

Затим, као други елемент дефиниције наручиоца из тачке 3) члана 3. ЗЈН-а наведено је обављање делатности од општег интереса. На тај начин се прописује да није од значаја да ли неко правно лице обавља само делатности од општег интереса или, поред осталих делатности, обавља и оне од општег интереса, те да ће и у једном и другом случају такво лице морати да примењује ЗЈН. У члану 2. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, као делатности од општег интереса набројане су делатности које су као такве одређене законима у области производње, преноса и дистрибуције електричне енергије; производње и прераде угља; истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте и природног и течног гаса; промета нафте и нафтних деривата; железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја; телекомуникација; издавања службеног гласила Републике Србије; информисања; издавања уџбеника; коришћења, управљања, заштите и унапређивања добара од општег интереса (воде, путеви, минералне сировине, шуме, пловне реке, језера, обале, бање, дивљач), као и комуналне делатности.

[14] „Сл. гласник РС“, бр. 9/02 ... 86/06 и 54/09.

[15] „Сл. гласник РС“, бр. 71/2003, 84/2004 и 36/09.

[16] „Сл. гласник РС“, бр. 123/07.

Такође, као делатности од општег интереса наведене су и делатности неопходне за рад државних органа и органа јединице локалне самоуправе, утврђене законом. С друге стране, у члану 3. став 2. Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса прописано је да делатност од општег интереса може да обавља и привредно друштво, односно други облик предузећа, део предузећа и предузетник, у складу са законом којим се уређује њихов правни положај, када им надлежни орган повери обављање те делатности. Оно што је карактеристично за наручиоца из тачке 3) овог члана јесте да не мора да буде основан од стране другог наручиоца, за разлику од следеће категорије, која је одређена тачком 4) члана 3. ЗЈН-а. Дакле, могуће је да правно лице не буде основано од стране неког наручиоца, али да му буде поверено обављање делатности од општег интереса и да, самим тим, има статус наручиоца у смислу ЗЈН-а.

Као трећи елемент дефиниције наручиоца из тачке 3) члана 3. ЗЈН-а, наведене су одређене околности од којих је довољно да постоји само једна да правно лице на које се односи јесте у обавези да поступа као наручилац (наравно, уколико то правно лице обавља и делатност од општег интереса). Те околности су следеће:

- да више од половине чланова органа управљања (управни одбор) тог правног лица чине представници наручиоца;
- да више од половине гласова у органу (управни одбор, скупштина акционара) тог правног лица имају представници наручиоца;
- да наручилац врши надзор над радом тог правног лица (посебним прописима се одређује ко врши надзор и на који начин);
- да наручилац поседује више од 50 % акција, односно удела у том правном лицу;
- да се више од 50 % финансира из средстава наручиоца.

3. Начела јавне набавке

Начела имају важну улогу како у усмеравању законодавца приликом усвајања садржине правних норми, тако и у разумевању законских одредаба. Правилно разумевање и тумачење појединих начела пре свега омогућава тумачу правне норме да исту тумачи по садржини, смислу и сврси. Правна начела повезују правне норме у целину и дају им потребну садржину. Правно правило треба разумети кроз одређено начело које представља усмеравање и циљ обликовања правне норме.

ЗЈН-ом су прописана следећа начела: начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава^[17], начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима^[18], начело транспарентности поступака јавне набавке^[19] и начело једнакости понуђача^[20]. Несумњиво је да се наведена начела међусобно „прожимају“, нпр. начело обезбеђивања конкуренције може бити остварено једино уз поштовање начела једнакости понуђача.

Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава

Начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава подразумева обавезу наручилаца да обезбеде да се поступак јавне набавке спроводи и избор најповољније понуде врши у роковима и на начин прописан ЗЈН-ом и са што мање трошкова везаних за реализацију јавне набавке.

Начело економичности и ефикасности је у директној вези са једним од основних разлога за регулисање јавних набавки, а то је ефикасна употреба јавних средстава, те се може сматрати основним, „циљним“ начелом. У том смислу, сва остала начела могу се сматрати средством за остварење овог начела. Тако се може рећи да је основни инструмент за обезбеђивање економичне и ефикасне употребе јавних средстава обезбеђивање конкуренције међу понуђачима, односно да тек кроз укључивање већег броја понуђача у поступак јавне набавке наручиоци могу да рачунају да ће, као резултат јавне набавке, добити по њих повољан уговор. С друге стране, конкуренција међу понуђачима се не може остварити без доследног поштовања начела транспарентности поступка јавне набавке

.....
[17] Члан 8. ЗЈН-а.

[18] Члан 9. ЗЈН-а.

[19] Члан 10. ЗЈН-а.

[20] Члан 11. ЗЈН-а.

(да се свим потенцијалним понуђачима омогући приступ информацијама од значаја за реализацију јавне набавке) и начела једнакости понуђача (да ниједан од понуђача нема више информација и права од другог понуђача).

Остваривање начела економичности и ефикасности у ЗЈН-у се пре свега огледа у обавези наручиоца да, након стручне оцене понуда прихвати ону понуду којом је понуђена најнижа цена, односно ону која је економски најповољнија, у зависности од тога који је критеријум за избор најповољније понуде коришћен^[21]. Такође, и употреба рестриктивног поступка, преговарачког поступка и поступка јавне набавке мале вредности може се сматрати материјализацијом овог начела, с обзиром на то да се њихова употреба везује за случајеве када употреба отвореног поступка не би била у складу са овим начелом. Међутим, начело економичности и ефикасности подразумева и ширу обавезу за наручиоца с обзиром на то да намеће обавезу одређеног понашања у односу на употребу јавних средстава, када се јавна набавка појављује само као један од предуслова за њихову употребу. С тим у вези, може се рећи да је обавеза наручиоца да поступа економично и ефикасно како у фази планирања јавне набавке и њеног спровођења, тако и у фази реализације закљученог уговора. Економично се подразумева да је наручилац дужан да кроз процес јавне набавке обезбеди што мањи утрошак јавних средстава приликом набавке добара, услуге или радова. Такође, економичност подразумева и успостављање таквих уговорних односа између наручиоца и изабраног понуђача који неће изискивати додатне трошкове по наручиоца приликом реализације уговора. Ефикасност подразумева обезбеђивање најоптималније употребе јавних средстава, односно да кроз јавне набавке наручиоци обезбеђују добра, услуге и радове који ће бити у функцији ефикасног обављања њихове делатности, тј. да обезбеде најповољнији однос цене и квалитета добара, услуга и радова које набављају. То ће наручиоци обезбедити правилним планирањем јавне набавке, као и правилном употребом критеријума за избор најповољније понуде. Такође, ефикасност подразумева и ефикасно спровођење поступака јавних набавки и ефикасну реализацију уговора, односно такво поступање које ће омогућити остваривање циља у што краћем року, са што мање трошкова.

Начело обезбеђивања конкуренције међу понуђачима

Обезбеђивање конкуренције је основни начин обезбеђења економичне и ефикасне употребе јавних средстава. Оно у суштини значи да се у јавном сектору уговор закључује са оним правним или физичким лицем које је изабрано посредством надметања, односно да се избор најповољније понуде врши кроз поступак који подразумева конкуренцију. Наиме, само кроз поступак јавне набавке који подразумева конкуренцију наручиоци могу да рачунају да ће добити најбољи могући однос цене и квалитета понуђених добара, услуга и радова, као и најбоље могуће услове реализације конкретног уговора о јавној набавци. Основни вид материјализације овог начела у ЗЈН-у представља правило

[21] Члан 52. ЗЈН-а.

о отвореном поступку као основном поступку јавне набавке који наручиоци могу увек да користе за закључење уговора о јавној набавци^[22].

Такође, начело обезбеђивања конкуренције подразумева и забрану предузимања радњи које представљају неоправдано ограничавање конкуренције. У том смислу, ЗЈН изричито забрањује ограничавање конкуренције међу понуђачима неоправданом употребом преговарачког поступка или коришћењем дискриминаторских услова и критеријума од стране наручиоца. Неоправдана употреба преговарачког поступка ће постојати у ситуацији када и поред чињенице да не постоје разлози за примену те врсте поступка, наручилац иста ипак спроводи. Ограничавање конкуренције употребом дискриминаторских услова и критеријума долази онда када наручилац користи услове и критеријуме који нису у функцији добијања економски што повољније понуде, него су у функцији неоправданог смањења броја потенцијалних понуђача.

Начело транспарентности поступака јавне набавке

Поступци у којима се одлучује о јавним набавкама (сам поступак јавне набавке, као и поступак заштите права) морају бити јасни учесницима и доступни увиду јавности. Наиме, само на тај начин може да се обезбеди ефективна, „стварна” конкуренција, као основно средство за обезбеђивање ефикасне и економичне употребе јавних средстава.

Начело транспарентности се материјализује пре свега кроз прописивање обавезе оглашавања што је могуће већег броја огласа. Огласи о јавним набавкама се, сходно одредбама ЗЈН-а, објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки^[23].

Начело транспарентности се не остварује само објављивањем огласа о јавним набавкама, већ и омогућавањем увида у понуде и документацију која се саставља у поступку јавне набавке. Лица која учествују у поступку јавне набавке могу да остваре право на увид у податке у две фазе поступка јавне набавке. Прво, лице које учествује у поступку има право да приликом отварања понуда изврши увид у податке из понуде који се уносе у записник о отварању понуда. Друго, увид у податке о поступку јавне набавке заинтересовани понуђач или подносилац пријаве могу остварити и после пријема једне од одлука које наручилац доноси у поступку јавне набавке (одлука о признавању квалификације у првој фази рестриктивног поступка, одлука о обустави поступка јавне набавке и одлука о избору најповољније понуде). Писмени захтев за увид подноси се наручиоцу у року од два дана од дана достављања одлуке, а наручилац је у обавези да омогући увид у року од два дана од дана пријема таквог захтева.

.....
[22] Члан 20. ЗЈН-а.

[23] Члан 69. ЗЈН-а.

Начело једнакости понуђача

Остваривање начела једнакости понуђача је, уз остваривање начела транспарентности поступка, основни предуслов за обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки. Наручилац је обавезан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Свако неоправдано фаворизовање одређеног понуђача, односно дискриминисање неког другог представља кршење начела једнакости понуђача, те такво поступање представља кршење права понуђача у поступцима јавних набавки. Наручиоци су обавезни да током трајања поступка јавних набавки обезбеђују једнак третман понуђачима на тај начин што неће својим радњама у поступку доводити одређене понуђаче у привелегован положај у односу на друге. Такође, наручиоцима је забрањено одређивање услова који би значили територијалну, предметну или личну дискриминацију међу понуђачима. Међутим, ЗЈН прописује значајне изузетке од овог начела, односно прописује одређена правила која стављају одређене понуђаче у повољнији положај у односу на друге. То се пре свега односи на домаће понуђаче, односно на понуђаче који нуде добра домаћег порекла^[24]. Такође, и за правило да се набавке добара и услуга од предузећа за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалидних лица могу спровести у преговарачком поступку без објављивања јавног позива^[25] може се рећи да је одступање од начела једнакости понуђача.

.....
[24] Члан 52. ЗЈН-а.

[25] Члан 24. став 1. тачка 11) ЗЈН-а.

4. Набавке на које се Закон не примењује

На одређене набавке се не примењују одредбе ЗЈН-а иако их спроводе лица која по истом закону имају статус наручиоца. Изузеци су груписани у оквиру одредаба члана 7. ЗЈН-а.

У тачки 1) је дефинисан изузетак који се односи на набавке услуга од лица која имају статус наручиоца по ЗЈН-у (у том случају би наступали као понуђачи) и којима је на основу посебног прописа додељено посебно или искључиво право на обављање делатности пружања тих услуга. Пример таквих услуга су одређене здравствене услуге, (издавање лекарских уверења), поштанске услуге, услуге јавног саобраћаја, наплата путарине на аутопутевима и остале комуналне услуге. Потребно је нагласити да неки понуђачи обављају одређену делатност као носиоци искључивог права, али је део њихових делатности у потпуности тржишног карактера, због чега за набавку услуге из тих других делатности наручиоци морају да примењују све одредбе ЗЈН-а.

У тачки 2) предвиђена су два разлога за искључење примене ЗЈН-а и примену неких других правила набавке. У оквиру првог, дефинисаног у подтачки а), потребно је да постоји међународни споразум који се односи на испоруке добара, извођење радова, пружање услуга или јавне конкурсе за нацрте, који је закључила Република Србија као субјект међународног јавног права. Наведено не искључује могућност да се међународним споразумом предвиди примена ЗЈН-а, а не неких посебних правила. С друге стране, у подтачки б) је одређено да иако не постоји закључен међународни споразум, могуће је примењивати друга правила, а не она предвиђена у ЗЈН-у, али под условом да се набавка финансира из средстава страних кредита (зајмова) и да се примењују правила организација које према посебним прописима имају статус међународних. Међутим, наручиоци не могу да примењују правила набавке било које међународне организације, већ само оних које су на списку који је утврдио министар надлежан за послове финансија, на основу овлашћења из става 2. члана 7. ЗЈН-а. Тако је у Списку међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба ЗЈН-а наведено да су то следеће организације:

- 1) Групација Светска банка (Међународна банка за обнову и развој и Међународно удружење за развој);
- 2) Европска банка за обнову и развој (EBRD);

- 3) Европска инвестициона банка (ЕИБ);
- 4) Банка за развој Савета Европе (СЕВ);
- 5) развојне банке, односно друге финансијске институције земаља донатора када је билатерална финансијска сарадња заснована на принципима Развојног комитета ОЕCD.

У тачки 3) предвиђено је да је примена ЗЈН-а искључена за обезбеђење основних услова за живот приликом елементарне или друге непогоде да би се у најкраћем могућем року отклониле најтеже последице. Набавке за такве потребе спроводе се у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих догађаја. Међутим, даља санација штете која је настала, после обезбеђивања основних услова за живот, спроводи се применом одредаба ЗЈН-а.

Тачка 4) односи се 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.

Тачком 5) одређено је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на набавку добара које наручилац набавља ради даље продаје, ради прераде и продаје, као и ради пружања услуга трећим лицима на тржишту, под условом да наручилац нема искључива или посебна права препродаје или изнајмљивања тих добара, односно пружања услуга за које ће та добра користити. Наведени изузетак се односи на набавку добара које наручилац користи ради обављања неке своје тржишне делатности за коју му нису додељена искључива или посебна права. То су делатности које наручилац под једнаким условима са осталим конкурентима обавља на тржишту ради стицања добити и састоје се од продаје одређених производа (добра) или пружања одређених услуга.

Тачком 6) одређено је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на набавку добара која се, уз претходну сагласност Владе, набављају од Републичке дирекције за робне резерве. Републичка дирекција за робне резерве је образована као орган управе у саставу Министарства трговине и услуга, и на основу члана 13. став 2. Закона о министарствима^[26] обавља послове државне управе и стручне послове који се односе на: организацију система робних резерви; образовање, смештај, чување и обнављање републичких робних резерви; утврђивање обима, структуре и квалитета биланса робних резерви; управљање токовима количина са циљем одржавања резерви на нивоу неопходног минимума; изградњу складишних капацитета за потребе републичких робних резерви; материјално-финансијско и евиденционо пословање робним резервама, као и друге послове одређене законом. Наведени изузетак се, дакле, односи на набавке добара од Републичке дирекције

[26] „Сл. гласник РС“, бр. 65/08 и 36/09.

за робне резерве, али само оних добара која би била испоручена искључиво из самих робних резерви, уз претходну сагласност Владе.

Тачком 7) прописано је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на набавке непокретности или права у вези са њима. Самим тим, куповина или закуп непокретности не представљају предмет јавне набавке. Требало би направити разлику између набавки објеката као непокретности и набавки радова. Ако наручилац намерава да за своје потребе изгради нову зграду, мораће, наравно, да примени правила о јавној набавци радова у складу са ЗЈН-ом. Изузетак се односи и на остале непокретности (земљиште, шуме) или права која су са тим повезана (нпр. право службености). Овим изузетком није обухваћена набавка услуга којом се обезбеђују средства за куповину или закуп непокретности. Закључење уговора о финансијској услузи (кредит, зајам) ради обезбеђења тих средстава представља предмет јавне набавке.

Тачка 8) предвиђа изузетак који се односи на куповину, развој, продукцију или копродукцију радио и телевизијског програма или времена за емитовање програма. Копродукција значи да у производњи програма (емисије, спота итд.) учествује више партнера. Продукција значи да се програм израђује од стране понуђача и да наручилац у том случају набавља снимљену касету или неко друго средство за репродукцију слике и тона које ће садржати тај програм израђен за његове потребе. С друге стране, куповина програма подразумева да је програм већ израђен, а не да је предмет набавке израда новог програма.

Тачка 9) предвиђа да се ЗЈН не примењује на набавку услуге гласовне телефоније, телекса, радио-телефоније, пејџинга, Интернета и сателитских услуга. Код сателитских услуга је, у ствари, у питању закуп емисионо-пријемних тачака на сателитима.

Тачка 10) односи се на набавку услуга арбитраже и споразумног решавања спорова (медијације). Наведене две услуге представљају могућност решења једног спора који међусобно имају две уговорне стране када је једна од тих уговорних страна лице које је наручилац по овом закону. Таква решења спадају у аутономију воље страна у том спору. Аутономија воља се испољава на тај начин што се арбитражи бирају или одређују по унапред постављеним или *ad hoc* одређеним правилима, у складу са договором страна у спору.

Тачком 11) одређено је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на набавку финансијских услуга у вези са емитовањем, продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената. У такве финансијске услуге спадају, пре свега, оне на које се примењује Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената^[27] као посебан пропис.

Тачком 12) одређено је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на заснивање радног односа и закључивање уговора о обављању привремених и повремених послова будући да се

[27] „Сл. гласник РС“, бр. 47/06.

на уговоре који се закључују у те сврхе примењују одредбе прописа којима се регулишу радни односи.

Тачка 13) односи се на услуге истраживања и развоја. То су истраживања која се не врше у комерцијалне сврхе. Услуге које су предмет набавке морају да буду искључиво у функцији обављања експеримената или истраживања.

Тачком 14) одређено је да се одредбе ЗЈН-а не примењују на набавку услуга стручних физичких лица, предузетника или правних лица која у име и за рачун и под надзором Агенције за приватизацију обављају послове из делатности стечајног управника. Агенција за приватизацију је у члану 5. став 1. Закона о приватизацији^[28], пре свега, одређена као правно лице које продаје капитал, односно имовину и промовише, иницира и контролише поступак приватизације, али је, такође, ставом 2. истог члана прописано да та институција обавља и послове стечајног управника ако је стечајно веће именује да обавља те послове у складу са законом којим се уређује стечајни поступак. Набавка услуге од трећих лица која ће бити ангажована ради обављања наведених послова стечајног управника од стране Агенције за приватизацију није јавна набавка у смислу ЗЈН-а.

.....

[28] „Сл. гласник РС“, бр. 45/05... 123/07

5. Истраживање тржишта, планирање, финансијски план и модел плана набавке

Приликом планирања, припреме и спровођења поступака јавних набавки наручилац мора да има у виду да је његов положај као купца добара, односно наручиоца услуга или радова, у ствари, положај учесника на тржишту. Међутим, врло често се дешава да наручилац започне поступак јавне набавке, а да уопште не зна ко су могући понуђачи, шта нуде, које су законитости тржишта у вези са одређеним добрима, услугама или радовима, какви су уобичајени услови продаје, правила струке и сл. Најчешће наручилац на основу претходних искустава започиње поступак јавне набавке, а да претходно није проверио какво је стање на тржишту добара, услуга или радова које треба да набави.

Како би наручилац пре почетка поступка јавне набавке проверио релевантно тржиште и прикупио ваљане и поуздане информације које помажу приликом одлучивања и планирања активности, треба да изврши истраживање тржишта расположивим методама (са одговарајућим стручњацима, преко Интернета, публикација, литературе, анализама...), а да тиме не поступи противно одредби члана 9. став 2. ЗЈН-а. Такво поступање може резултирати ефикаснијим и економичнијим јавним набавкама, омогућавајући наручиоцу да поступа „у духу доброг домаћина“.

Истраживање тржишта пружа наручиоцу кључне информације које треба да користи у обликовању предмета јавне набавке, техничких спецификација и осталих елемената конкурсне документације. Наравно, при томе наручилац мора да поступа у складу са свим осталим одредбама ЗЈН-а (да коришћењем техничких спецификација не даје предност одређеном понуђачу, да не ограничава конкуренцију међу понуђачима и др.).

Ако довољно добро познаје своје потребе и услове на релевантном тржишту, наручилац може да одреди стратегију у додели јавних набавки.

Стратегијом наручилац треба да одреди, између осталог:

- какву конкуренцију може да очекује;
- жељени однос између цене и квалитета понуђеног предмета набавке (набавка треба да буде економична, да резултира најбољим квалитетом роба и услуга за

плаћену цену, односно најнижом ценом за прихватљиви квалитет роба и услуга, дакле, не нужно роба понуђена по најнижој цени и не нужно понуђена роба са најбољим својствима, већ најбоља комбинација цене и квалитета, посматрано из угла потреба наручиоца);

- како ће се преговарати са понуђачима да би се постигли најбољи ефекти преговарања;
- друге погодности које наручилац жели да постигне у поступку јавне набавке.

При одређивању које набавке, усвојене у финансијском плану, односно годишњем плану набавки, треба приоритетно реализовати, наручилац мора да поступи као добар домаћин и да рачуна са тиме да поступак јавне набавке траје извесно време, али и да може доћи до застоја у поступку јавне набавке због, на пример, захтева за заштиту права и других околности.

Одређивање приоритетног редоследа набавки омогућава наручиоцу да има довољно времена да, узимајући у обзир све предвидљиве околности, благовремено спроведе набавку и да на тај начин правовремено задовољи своју потребу. Само на овај начин наручилац може да спроведе јавну набавку тако да она буде у складу са основним начелима јавних набавки: транспарентности, обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, недискриминације понуђача, економичности и ефикасности јавне набавке.

Дакле, наручилац најпре мора да се постара за благовремену набавку оних добара и услуга који су му потребни за редовно функционисање. На пример, болница мора стално имати на располагању потребне лекове и медицинска средства, органи управе канцеларијски материјал, машинска и рачунарска опрема се морају редовно сервисирати итд. То наравно не значи да друге јавне набавке, као што су оне инвестиционог карактера, не треба временски прецизно планирати.

Такође је упутно да наручиоци спроведе међусобно повезане набавке у јединственом поступку, односно у јединственом поступку по партијама ако су испуњени законски услови за спровођење набавки по партијама. На тај начин наручиоци смањују број поступака и истовремено омогућавају снажнију конкуренцију међу понуђачима.

У процесу примене ЗЈН-а, односно приликом спровођења поступака јавних набавки, иницијалну и кључну улогу има планирање јавних набавки. У прилог томе говори и члан 27. ЗЈН-а, по коме наручилац може да започне поступак јавне набавке само ако је набавка предвиђена у годишњем плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца.

Дакле, више је него очигледна повезаност између ЗЈН-а и закона којима се регулише буџет, односно буџетски систем, пре свега преко финансијских средстава која морају

бити обезбеђена пре започињања поступка јавне набавке, али и тиме што својим одредбама поменути закони регулишу област јавне потрошње. Такође, не треба заборавити и то да је планирање набавки саставни део планирања јавних прихода и расхода, при чему треба имати у виду и то да план набавки представља одређену врсту стратегије пословања, односно битан сегмент укупног годишњег пословања наручиоца.

Основ за доношење како целокупног плана набавки, тако и плана јавних набавки као његовог саставног дела, представља усвојени буџет, односно финансијски план наручиоца за одређену буџетску годину.

Усклађеност плана набавки и финансијског плана наручиоца практично се огледа у томе што процењене вредности појединих јавних набавки које су изражене у плану набавки морају бити у складу са одговарајућим апропријацијама исказаним по појединим економским класификацијама у Закону о буџету и Одлуци о буџету локалне самоуправе, односно позицијама у финансијском плану наручиоца. Другим речима, процењена вредност одређене набавке мора се кретати у оквиру оних износа финансијских средстава која су већ предвиђена и одобрена управо за те расходе.

План набавки можемо дефинисати као акт наручиоца којим се одређују укупна добра, услуге и радови који ће се набављати у одређеној години, док план јавних набавки представља његов сегмент који обухвата она добра, услуге и радове који ће се у току планске године набављати у поступцима јавних набавки, односно у складу са ЗЈН-ом.

По правилу, план набавки доноси функционер, старешина органа код буџетских корисника, односно директор или управни одбор код осталих наручилаца.

Када говоримо о форми и садржини коју план набавки треба да има, пре свега треба истаћи да ЗЈН није експлицитан по том питању. Међутим, постоје одредбе које индиректно, али прилично јасно указују на то које све основне елементе план набавки наручиоца треба да садржи.

У сегментима у којима се бави планом набавки, а како је већ истакнуто, ЗЈН одређује да набавка мора да буде предвиђена у годишњем плану набавки наручиоца, што указује на то да се план набавки израђује на годишњем нивоу и да наручилац мора да има јединствен план набавки којим ће бити обухваћене и јавне набавке и набавке на које се ЗЈН не примењује^[29].

Такође, да би се започео поступак јавне набавке, нужно је да су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца^[30]. При томе, средства која су предвиђена за одређену јавну набавку не могу бити већа од износа који је предвиђен

.....

[29] Члан 27. став 1. ЗЈН-а.

[30] Члан 27. став 1. ЗЈН-а.

прописом којим се уређује извршење буџета и јавно финансирање^[31]. Овим законским одредбама успостављена је суштинска веза између плана набавки и буџета, односно финансијског плана наручиоца. Дакле, кључни елементи плана набавки свакако морају бити контна позиција на којој су обезбеђена средства за ту набавку, као и процењена вредност набавке, како би се јасно видело да ли је предвиђени износ набавке у складу са одговарајућом апропријацијом из буџета, односно позицијом у финансијском плану.

Уколико наступи период привременог финансирања, односно у случају када није донет буџет Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или финансијски план наручиоца, наручилац може да започне поступак јавне набавке само до износа средстава који је планиран у складу са прописом о привременом финансирању^[32]. Тек по усвајању буџета или финансијског плана, односно по одобрењу преосталог дела тражених средстава, наручилац може започети нови поступак те набавке. И у овом сегменту план набавки мора да буде јасан, односно да се преко навођења процењене вредности набавке и контне позиције на којој су обезбеђена средства лако може установити да ли је постојала усклађеност између конкретне набавке и одобрених средстава у том периоду.

Правило и препорука јесу да се уговори о јавним набавкама закључују на годину дана, у складу са годишњим финансијским планом и годишњим планом набавки, уз пуно уважавање постојећих тржишних околности. Међутим, у пракси свакако да постоје оправдане ситуације када је неопходно и рационално закључивање вишегодишњих уговора, као што је случај у области грађевинарства, односно изградње капиталних објеката. У том смислу, ЗЈН пружа могућност закључивања уговора о јавним набавкама на више година, при чему обавезе, односно износи који ће доспевати за плаћање у наредним годинама у односу на планску годину морају бити уговорени у складу са прописима којима се уређује извршење буџета и јавно финансирање за сваку посебну годину^[33]. Дакле, и овај сегмент треба да буде обухваћен планом набавки тако што ће се, у случају да се планира закључење вишегодишњег уговора, процењена вредност приказати за сваку годину посебно, наравно уз вођење рачуна о томе да ли су годишње процењене вредности усклађене са вредностима из наведених аката.

Код одлуке о покретању поступка, чијим доношењем наручилац започиње поступак јавне набавке, ЗЈН је прецизирао елементе које она мора да садржи. Са аспекта плана јавних набавки, од највеће важности су: редни број јавне набавке за текућу годину, предмет јавне набавке и врста поступка, процењена вредност јавне набавке и подаци о апропријацији у буџету, односно финансијском плану за плаћање^[34]. Ово су елементи који повезују одлуку са планом набавки, односно подаци који би нужно требало да буду дефинисани планом набавки.

.....
[31] Члан 27. став 2. ЗЈН-а.

[32] Члан 27. став 6. ЗЈН-а.

[33] Члан 27. став 3. ЗЈН-а.

[34] Члан 28. став 1. ЗЈН-а.

Када је реч о навођењу конкретне набавке за текућу годину у плану набавки, неопходно је да се прикаже сваки поступак посебно, под новим редним бројем. Тај број наручилац може касније да преузме и у одлуци о покретању поступка за ту набавку, међутим то није правило и представља само техничко питање. Битно је да свака нова набавка, односно сваки започети поступак у току године буду евидентирани под новим редним бројем.

Као и у одлуци о покретању поступка, и у плану набавки је неопходно прецизно описати предмет набавке и навести врсту поступка у којој се планира њено спровођење. При планирању врсте поступка, наручилац пре свега мора да води рачуна о процењеној вредности јавне набавке, односно да установи да ли је реч о јавној набавци велике или мале вредности. Навођење врсте поступка је битно и са аспекта рачунања рокова који су ЗЈН-ом прописани, односно са аспекта процене дужине трајања самог поступка.

Без навођења процењене вредности набавке план набавки не би имао смисла. Као што је већ истакнуто, процењена вредност набавке је та која мора бити усклађена са одговарајућим апропријацијама у буџету, односно позицијама у финансијском плану наручиоца. Такође, преко процењене вредности набавке на годишњем нивоу наручилац одређује да ли је реч о јавној набавци велике или мале вредности, у складу са Законом о буџету Републике Србије којим се прописују лимити, или о набавци која не мора да се спроводи по процедурама ЗЈН-а. Дакле, годишња процењена вредност јавне набавке је та која одређује да ли се конкретна јавна набавка може спроводити у поступку јавне набавке мале вредности или не, поред одређених изузетака предвиђених ЗЈН-ом, (услуге из анекса IБ) за примену овог поступка.

По питању дефинисања јавне набавке мале вредности, ЗЈН одређује да је то јавна набавка истоврсних добара, услуга или радова чија је процењена вредност, на годишњем нивоу, нижа од вредности одређене у Закону о буџету Републике Србије^[35]. При томе, под појмом „истоврсна“ подразумевају се она добра, услуге или радови који имају јединствену класификацију, намену и својства^[36].

Такође, оно што је од изузетне важности за обликовање и дефинисање једног предмета набавке од стране наручиоца у плану набавки јесте и то што предмет уговора о једној јавној набавци не мора бити искључиво добро, услуга или рад, већ и њихова комбинација. Конкретно, у пракси је чест случај набавке опреме са пратећом услугом уградње, сервисирања или монтаже, затим набавка одређеног рада са услугом пројектовања итд. Поред дефинисања, односно описивања предмета набавке требало би навести и остале податке који прецизније одређују предмет, као што су: партије, ставке, јединична цена, планирана количина итд. Ови елементи се могу директно уносити у план, а могу бити у виду посебног прилога, при чему се у плану набавки наводи само ознака тог документа, што је елегантније решење са становишта прегледности самог плана.

.....

[35] Члан 26. став 1. ЗЈН-а.

[36] Члан 2. став 1. тачка 22) ЗЈН-а.

Кључна веза између плана набавки и буџета, односно финансијског плана наручиоца прелама се и кроз обавезни елемент одлуке о покретању поступка, односно кроз навођење података о апропријацији у буџету, односно о финансијском плану за плаћање. Очигледно да није довољно навести само планирани износ јавне набавке, већ је неопходно да се у плану прецизира и контна позиција на којој су обезбеђена средства за конкретну јавну набавку како би се јасно видело да ли је план набавки у складу са средствима предвиђеним буџетом или финансијским планом наручиоца. У том смислу, намеће се као логичан и обавезан још један елемент плана набавки, а то је извор финансирања. Извори финансирања су дефинисани Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, те је логично да се као такви наводе и у плану набавки, пре свега када је реч о буџетским корисницима. Конкретно, са аспекта јавних набавки не прави се никаква разлика између јавних набавки које се финансирају из различитих извора, односно небитно је да ли се одређена набавка финансира из буџета или сопствених прихода наручиоца. Уколико је реч о наручиоцу у смислу ЗЈН-а, поступак јавне набавке мора да се спроводи у оба случаја.

Приликом израде плана набавки, поред финансијског аспекта који је испоштован навођењем процењене вредности набавке и података о контним позицијама у буџету, односно финансијском плану наручиоца, мора се водити рачуна о динамици, то јест континуитету набавки. Дакле, основни предуслов да се одређена набавка изврши на време јесте да се започне на време, што значи да се у плану набавки мора предвидети барем оквирно време почетка поступка. До овог податка наручилац ће доћи имајући у виду, пре свега, моменат или период потребе за конкретном набавком и, наравно, законске рокове, односно временски период који је неопходан за спровођење појединих поступака набавки. Дакле, елементи плана набавки би свакако требало да буду и оквирно време покретања поступка, тј. доношења одлуке о покретању поступка, односно оквирно време реализације уговора.

Наручилац по ЗЈН-у мора да има план набавки, а не само план јавних набавки. Конкретно, то значи да у оквиру плана набавки морају бити наведене и све оне набавке на које се ЗЈН не примењује, односно које се из било којих разлога не набављају у поступцима јавних набавки.

Што се тиче елемената које би овај сегмент плана требало да садржи, они се не разликују битно у односу на елементе плана јавних набавки. Једина разлика јесте у томе што наручилац у план не уноси податак о врсти поступка јавне набавке, већ уместо њега наводи основ за изузеће од примене ЗЈН-а.

Слика 1: Модел попуњеног плана набавки, са упутством за попуњавање

План набавки за 2009. годину
Табела 1

ЈАВНЕ НАБАВКЕ										
Редни број	Предмет набавке	Спецификација	Процењена вредност		Врста поступка	Оквирно време покретања поступка	Оквирно време реализације уговора	Конто (планска година)	Износ на конту (планска година)	Извор финансирања (планска година)
			Укупна	По годинама						
	УКУПНО		26.050.000							
	ДОБРА		7.500.000							
1.	Канцеларијски материјал: 1. папир за штампање и копирање А4 2. фасцикле и регистратори 3. рачунске машине и дигитрони	КМ/21	300.000 50.000 100.000 150.000		6	јануар	фебруар-децембар	426111- канцеларијски материјал	300.000	1- приходи из буџета
2.	Намештај	НР/1	3.200.000		1	фебруар	април	512211-намештај	3.200.000	7-донација града
3.	Рачунарска опрема и одржавање мреже 1. рачунари 2. преносни рачунари 3. одржавање рачунарске мреже	РМ/5	4.000.000 1.500.000 1.500.000 1.000.000		1	јун	август	512221-рачунарска опрема 425222-рачунарска опрема(тек.поправке и одржавање админ.опreme)	3.000.000 1.000.000	1- приходи из буџета

4.	Редовно месечно одржавање и сервисирање лифтова	СЛ/З	4.500.000	2009-1.500.000 2010-1.500.000 2011-1.500.000	2	јануар 2009	март 2009-децембар 2011	425119-остале услуге за тек. поправке и одржавање	1.500.000	1- приходи из буџета
5.	Осигурање имовине и запослених 1.осигурање имовине 2. осигурање запослених	ОС/5	3.500.000 1.500.000 2.000.000		1	јануар	март	421510-осигурање имовине 421520-осигурање запослених	1.500.000 2.000.000	1- приходи из буџета
6.	Израда идејног пројекта за изградњу ресторана за исхрану запослених	ИД/6	2.950.000		1	фебруар	април	511431-идејни пројекат	2.950.000	4-сопствени приходи
	РАДОВИ		7.600.000							
7.	Изградња дворшне стазе	ДСП/1	4.100.000		1	фебруар	август-септембар	512231-путеви и остало	4.100.000	4-сопствени приходи
8.	Замена прозорске столарије у управној згради	ПС/3	1.250.000		6	март	април-мај	511321-капитално одржавање посл.зграда и простора	1.250.000	4-сопствени приходи
9.	Адаптација санитарног чвора у управној згради	СЧ/12	2.250.000		6	мај	јул	511321-капитално одржавање посл.зграда и простота	2.250.000	1- приходи из буџета

План набавки за 2009. годину
Табела 2

НАБАВКЕ НА КОЈЕ СЕ ЗАКОН НЕ ПРИМЕЊУЈЕ										
Редни број	Предмет набавке	Спецификација	Процењена вредност		Основ из Закона за изузеће	Оквирно време покретања поступка	Оквирно време реализације уговора	Конто (планска година)	Износ на конту (планска година)	Извор финансирања (планска година)
			Укупна	По годинама						
	УКУПНО		150.250.000							
	ДОБРА		150.000.000							
10.	Куповина пословно-канцеларијског простора	ПП/1	150.000.000		Чл.7. Ст.1. Тч.7)	март	мај	511121- куповина канцеларијских зграда	150.000.000	1- приходи из бюџета
	УСЛУГЕ		250.000							
11.	Одржавање и сервисирање возила	ПП/14	250.000		Чл.26. Ст. 2.	јануар	децембар	425210-текуће поправке и одржавање опreme за саобраћај	250.000	1- приходи из бюџета

Упутство за попуњавање

Редни број

Сваки поступак набавке евидентирати под новим редним бројем.

Предмет набавке

Описати предмет набавке за коју се спроводи конкретан поступак.

Спецификација

Позвати се на спецификацију уколико постоји, односно унети ознаку под којом је заведена спецификација, тј. документ у коме су прецизирани сви битни подаци који се односе на конкретну набавку: партије, ставке, количине, јединична цена, карактеристике итд.

Процењена вредност

Унети укупну процењену вредност набавке без ПДВ-а, а у случају набавке која се планира на вишегодишњем нивоу навести процењену вредност набавке за сваку планску годину, без ПДВ-а.

Врста поступка (табела 1)

Означити врсту поступка у коме ће се спровести набавка у складу са наведеним шифарником:

- 1- Отворени поступак
- 2- Рестриктивни поступак
- 3- Преговарачки поступак без објављивања јавног позива
- 4- Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива
- 5- Конкурс за нацрте
- 6- Поступак јавне набавке мале вредности

Основ из ЗЈН-а за изузеће (табела 2)

Прецизно навести (члан, став, тачку...) основ из ЗЈН-а по коме се на конкретну набавку ЗЈН не примењује; у случају да је реч о набавци чија је процењена вредност испод лимита прописаног за јавне набавке мале вредности у закону којим се уређује годишњи буџет Републике Србије, унети: чл. 26. ст. 2.

Оквирно време покретања поступка

Навести месец или прецизнији временски период (нпр. седмица) у коме се планира покретање поступка, односно доношење одлуке о покретању поступка.

Оквирно време реализације уговора

Навести месец или прецизнији временски период када се очекује реализација конкретног добра, услуге или рада; у случају да је реч о сукцесивним испорукама, навести читав период у коме се очекује реализација набавке, нпр. март-децембар.

Конто (планска година)

Навести сваку контну позицију из буџета, односно финансијског плана за планску годину на којој су предвиђена средства за конкретну јавну набавку.

Износ на конту (планска година)

Навести износ средстава која су предвиђена на свакој контној позицији из буџета или финансијског плана за планску годину за конкретну јавну набавку.

Извор финансирања (планска година)

Навести извор финансирања за конкретну набавку у планској години у складу са следећим шифарником:

- 1 - Приходи из буџета
- 2 - Трансфери између корисника на истом нивоу
- 3 - Социјални доприноси
- 4 - Сопствени приходи буџетских корисника
- 5 - Донације од иностраних земаља
- 6 - Донације од међународних организација
- 7 - Донације од осталих нивоа власти
- 8 - Донације од невладиних организација и појединаца
- 9 - Примања од продаје нефинансијске имовине
- 10 - Примања од домаћих задуживања
- 11 - Примања од иностраних задуживања
- 12 - Примања од отплате датих кредита и продаје финансијске имовине
- 13 - Нераспоређени вишак прихода из ранијих година
- 14 - Неутрошена средства од приватизације из претходних година
- 15 - Неутрошена средства из донација из претходних година
- 16 - Родитељски динар за ваннаставне активности

6. Поступци јавне набавке

(а) Отворени поступак

Чланом 21. ЗЈН-а отворени поступак је дефинисан као поступак у којем сва заинтересована лица могу поднети понуде у складу са условима утврђеним конкурсном документацијом.

Такође, чланом 20. ЗЈН-а прописано је да се избор најповољније понуде, по правилу, врши у отвореном поступку јавне набавке.

Из наведених законских одредаба јасно произилази да је отворени поступак у ЗЈН-у одређен као правило, да је то поступак који наручиоци увек могу да користе за избор најповољније понуде, односно за чије покретање, осим општих услова из члана 27. ЗЈН-а, нису прописани неки посебни услови. У суштини, сви остали поступци и постоје да би набавка могла да се спроведе у ситуацијама у којима би примена отвореног поступка била нецелисходна са становишта начела ефикасности и економичности употребе јавних средстава. Међутим, треба имати на уму да су ти остали поступци из члана 20. ЗЈН-а дати као могућности и да наручилац, у ситуацијама када су испуњени услови за примену неког од тих поступака, увек може да прави избор између примене тог поступка или примене отвореног поступка јавне набавке.

Отворени поступак је поступак који у највећој мери обезбеђује поштовање основних начела ЗЈН-а. Наиме, то је поступак који је најтранспарентнији (пре свега, обавеза објављивања јавног позива). Отворени поступак је истовремено и поступак који је најконкурентнији, јер објављивањем јавног позива највећи број потенцијалних понуђача може доћи до информације да се спроводи јавна набавка, те и поднети понуде уколико могу да одговоре захтевима наручиоца. Зато се и претпоставља да ће управо у отвореном поступку бити поднето највише понуда. Када постоји велика конкуренција, понуђачи су приморани да се међусобно такмиче за добијање посла тиме што ће нудити повољније услове наручиоцу, а као крајњи резултат тог такмичења међу понуђачима је добијање економски најповољније понуде. Тако добијена понуда је далеко повољнија за наручиоце у односу на ону понуду која се формира у условима ограничене конкуренције, што значи да наручиоци добијају већу “вредност за новац”.

Отворени поступак се покреће одлуком о покретању поступка јавне набавке када се испуне услови за покретање поступка јавне набавке^[37] (набавка предвиђена у годишњем плану набавки и обезбеђена средства у буџету или у финансијском плану наручиоца). Одлука о покретању поступка садржи: редни број јавне набавке за текућу годину, предмет јавне набавке и врсту поступка јавне набавке, процењену вредност јавне набавке, податке о одлуци о одобравању јавне набавке инвестиционог значаја, оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану за плаћање, а може да садржи и друге елементе за које наручилац сматра да су од значаја за јавну набавку^[38]. Истовремено са доношењем одлуке о покретању поступка јавне набавке наручилац доноси решење о образовању комисије за јавне набавке, која има председника и најмање два члана. Један члан комисије за јавне набавке мора да буде дипломирани правник (може да буде и председник), док члан комисије за јавне набавке може да буде и службеник за јавне набавке^[39].

Следећу фазу поступка чини припрема конкурсне документације. Конкурсну документацију припрема комисија за јавну набавку. Обавезну садржину конкурсне документације дефинише ЗЈН. Обавезни елементи конкурсне документације у отвореном поступку су^[40]:

- 1) позив за подношење понуде;
- 2) упутство понуђачима како да сачине понуду;
- 3) образац понуде;
- 4) образац за оцену испуњености услова из члана 44. ЗЈН-а и упутство како се доказује испуњеност тих услова - овај елемент конкурсне документације је постојао и у ЗЈН/2002, али под другим називом - образац за установљивање квалификације и упутство како се доказује квалификација понуђача;
- 5) модел уговора (осим у случају набавке кредита као финансијске услуге када конкурсна документација садржи кредитни захтев наручиоца на основу којег понуђач доставља свој модел уговора);
- 6) врста, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количина 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. (осим у случају набавке кредита као финансијске услуге);

.....
[37] Члан 27. ЗЈН-а.

[38] Члан 28. ЗЈН-а.

[39] Члан 3. Правилника о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке.

[40] Члан 30. ЗЈН-а.

- 7) техничка документација и планови, односно документација о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке финансијске услуге кредита;
- 8) образац структуре цене, са упутством како да се попуни - овај елемент конкурсне документације је постојао и у ЗЈН/2002, али под другим називом - образац профактуре са упутством како да се попуни.

У отвореном поступку наручилац је дужан да објави јавни позив за прикупљање понуда^[41]. Јавни позив се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“, а ако је вредност набавке изнад лимита прописаног за јавне набавке мале вредности, јавни позив се објављује и на Порталу јавних набавки^[42]. Јавни позив у отвореном поступку садржи податке: о наручиоцу, предмету набавке, условима за учествовање у поступку, критеријуму и елементима критеријума за избор најповољније понуде, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења понуде, времену и месту отварања понуда, року за доношење одлуке о избору најповољније понуде, имену особе за контакт која ће пружати додатне информације^[43], као и друге податке неопходне за обавештавање понуђача^[44]. Наручилац може и да објави претходни распис, а исти је дужан да објави уколико је оквирна вредност набавке већа од 50.000.000 динара^[45].

Од дана објављивања јавног позива наручилац је дужан да заинтересованим лицима омогући непосредан увид у конкурсну документацију, преузимање конкурсне документације или ће у року од два дана од дана пријема захтева за достављање конкурсне документације исту доставити поштом, телефаксом или путем електронске поште. Наручилац може конкурсну документацију објавити и на Порталу јавних набавки^[46].

Наручилац је дужан да у јавном позиву и у конкурсној документацији одреди рок у којем се подносе понуде^[47]. Опште је правило да рок за подношење понуда у отвореном поступку не може бити краћи од 30 дана од дана објављивања јавног позива у „Службеном гласнику Републике Србије“^[48]. Наручилац може да одреди краћи рок, али не краћи од 22 дана, уколико је претходни распис објавио у року од најмање 30 дана, а највише 12 месеци пре него што је јавни позив објављен и у истом објавио све расположиве информације о јавној набавци^[49].

.....
[41] Члан 72. став 1. ЗЈН-а.

[42] Члан 69. ЗЈН-а.

[43] Члан 72. став 2. ЗЈН-а.

[44] Члан 72. став 4. ЗЈН-а.

[45] Члан 71. ЗЈН-а.

[46] Члан 31. ЗЈН-а.

[47] Члан 59. ЗЈН-а.

[48] Члан 63. ЗЈН-а.

[49] Члан 64. ЗЈН-а.

Отварање понуда је јавно^[50]. Наручилац је дужан да о поступку отварања понуда води записник, у који се уносе нарочито следећи подаци: број под којим је понуда заведена; назив понуђача; понуђена цена и евентуални попусти које нуди понуђач; подаци из понуде који су одређени као елементи критеријума и недостаци у понудама^[51]. Наручилац доставља понуђачима записник о отварању понуда у року од 3 дана од дана окончања поступка отварања понуда^[52].

Након отварања понуда следи фаза стручне оцене понуда. Стручну оцену понуда врши комисија за јавну набавку и о томе је дужна да састави писмени извештај. Извештај о стручној оцени понуда^[53] у отвореном поступку обавезно садржи следеће податке:

- 1) назив и адресу наручиоца;
- 2) предмет и вредност уговора о јавној набавци;
- 3) називе понуђача чије су понуде одбијене и разлоге за њихово одбијање;
- 4) начин примене методологије доделе пондера;
- 5) назив понуђача чија је понуда најповољнија, а ако је понуђач навео да ће набавку извршити уз помоћ подизвођача и сваки део уговора који ће извршити подизвођач.

На основу извештаја о стручној оцени понуда наручилац доноси одлуку о избору најповољније понуде. ЗЈН прописује да одлука мора бити образложена и да мора садржати податке наведене у извештају о стручној оцени понуда. Одлуку наручилац доставља свим понуђачима у року од 3 дана од дана доношења одлуке^[54]. По истеку рока за подношење захтева за заштиту права наручилац закључује уговор^[55]. У року од 3 дана од дана закључења уговора наручилац обавештење о закљученом уговору о јавној набавци доставља ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објављује на Порталу јавних набавки^[56].

У случају да нису испуњени услови за избор најповољније понуде, односно уколико наручилац обуставља поступак из неких других, законом предвиђених разлога, дужан је да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке. Одлуку о обустави поступка, са образложењем, наручилац доставља понуђачима у року од 3 дана од дана доношења одлуке.

.....

[50] Члан 75. ЗЈН-а.

[51] Члан 76. ЗЈН-а.

[52] Члан 77. ЗЈН-а.

[53] Члан 80. ЗЈН-а.

[54] Члан 81. ЗЈН-а.

[55] Члан 82. ЗЈН-а.

[56] Члан 74. ЗЈН-а.

Наручилац је дужан да обавештење о обустави поступка јавне набавке достави ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објави на Порталу јавних набавки у року од 3 дана од дана доношења одлуке о обустави поступка јавне набавке^[57].

(б) Рестриктивни поступак

Рестриктивни поступак је поступак јавне набавке који се спроводи у две фазе. Прва фаза је квалификациона, односно у њој наручилац врши селекцију подносилаца пријава тако што квалификацију признаје оним подносиоцима пријава који испуњавају услове које је наручилац у конкурсној документацији прописао. За разлику од отвореног поступка, у првој фази заинтересована лица не подnose понуде, већ пријаве са доказима да испуњавају услове за квалификацију које је наручилац прописао у конкурсној документацији за прву фазу рестриктивног поступка^[58]. Они подносиоци пријава за које наручилац установи да испуњавају услове за квалификацију добијају статус кандидата. Листу кандидата добијену након спроведене прве фазе рестриктивног поступка наручилац може да користи најдуже две године^[59]. Наручилац може да одреди у конкурсној документацији за прву фазу рестриктивног поступка и краћи рок трајања листе кандидата. Услов за пуноважност листе кандидата је да се на њој налазе бар три кандидата. Уколико наручилац у првој фази не добије бар три пријаве понуђача који испуњавају услове, односно уколико се листа кандидата, током свог трајања, сведе на мање од три кандидата, наручилац је дужан да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке^[60].

У другој фази рестриктивног поступка наручилац позива кандидате са листе, и то све, да поднесу понуде. За разлику од прве фазе рестриктивног поступка, у којој наручилац објављује јавни позив, у другој фази рестриктивног поступка наручилац доставља интерне (писмене) позиве за достављање понуда, и то само понуђачима који се налазе на листи кандидата. То значи да наручиоцу није дозвољено да у другу фазу рестриктивног поступка укључи понуђача који није на листи кандидата. Такође, поставља се питање да ли наручиоци након спроведене друге фазе рестриктивног поступка исту могу да понове без поновног спровођења прве фазе рестриктивног поступка. ЗЈН не поставља ограничења наручиоцима по питању броја других фаза које они могу да спроведу током трајања листе кандидата, тако да је на наручиоцу да организује своју јавну набавку на начин на који он сматра најефикаснијим и да спроведе онолико других фаза колико он сматра да је потребно за најбоље остварење циља конкретне јавне набавке.

ЗЈН прописује две ситуације када наручиоци могу да користе рестриктивни поступак. Као прво, рестриктивни поступак наручиоци могу да користе када су у питању

.....

[57] Члан 79. ЗЈН-а.

[58] Члан 22. став 4. ЗЈН-а.

[59] Члан 22. став 5. ЗЈН-а.

[60] Члан 79. став 1. ЗЈН-а.

набавке које с обзиром на кадровску, финансијску или техничку оспособљеност може да изврши ограничен број понуђача^[61]. Овде треба истаћи да ограничен број понуђача не произилази из малог броја понуђача који се баве делатношћу која је предмет јавне набавке. Саме делатности за које је примерена употреба рестриктивног поступка су уобичајене (нпр. грађевински радови), тј. њих може да обавља неограничени број понуђача. Међутим, иако, начелно, тим делатностима може да се бави свако, односно не постоји законско ограничење за обављање наведених делатности, практично је ипак потребан одређен технички, финансијски или кадровски капацитет да би се делатност обављала успешно. У том смислу, наручиоци рестриктивни поступак користе да би кроз прву фазу направили селекцију потенцијалних понуђача, односно да би утврдили који од заинтересованих субјеката поседују неопходне капацитете. На тај начин се, истина, ограничава конкуренција, али је то, с обзиром на предмет набавке, неопходно, односно неопходно је омогућити наручиоцима да у случају јавних набавки за чије је извршење неопходно одређено искуство, опремљеност или одређена финансијска снага понуђача, буду сигурни да ће у процесу јавне набавке таквог понуђача и добити.

Рестриктивни поступак наручиоци могу да користе и у случају набавки наведених у ставу 3. члана 22. ЗЈН-а. То су пре свега набавке које за предмет имају добра, услуге или радове за којима се потреба јавља повремено, али чији обим наручилац није у могућности унапред да предвиди и испланира^[62]. То могу бити добра, радови, односно услуге, који су често мале вредности, али се јављају учестало (нпр. разне поправке и слично), тако да у збиру на годишњем нивоу прелазе износ потребан за примену свих одредаба ЗЈН-а, односно изнад су износа за јавне набавке мале вредности. Такође, природа тих добара, услуга или радова је таква да није ни могуће проценити вредност с обзиром на њихову разноликост (нпр. није могуће знати за којим ће све оправкама наручилац имати потребе). Наручилац спроводи рестриктивни поступак да би у првој фази дошао до листе потенцијалних понуђача (кандидата) који би му одређени временски период (не дуже од две године) достављали понуде када се јави потреба за одређеним добрима, услугама или радовима.

Рестриктивни поступак се покреће одлуком о покретању прве фазе рестриктивног поступка јавне набавке. Као и код осталих поступака јавне набавке, и овде морају да буду испуњени законски услови за покретање поступка јавне набавке (предвиђеност у плану набавки и обезбеђена средства у буџету или у финансијском плану наручиоца). ЗЈН не регулише посебно садржину одлуке о покретању рестриктивног поступка ни за прву ни за другу фазу, односно ЗЈН на јединствен начин регулише садржину одлуке о покретању поступка за све поступке јавне набавке^[63] (једино се одлука о покретању поступка јавне набавке мале вредности посебно регулише *Правилником о йосшуйку јавне набавке мале вредности*). Дакле, одлука о покретању поступка садржи: редни број јавне набавке за текућу годину, предмет јавне набавке и врсту поступка јавне набавке, процењену вредност јавне

.....
[61] Члан 22. став 2. ЗЈН-а.

[62] Члан 22. став 3. ЗЈН-а.

[63] Члан 28. ЗЈН-а.

набавке, податке о одлуци о одобравању јавне набавке инвестиционог значаја, оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану за плаћање, разлоге за примену тог поступка, а може да садржи и друге елементе за које наручилац сматра да су од значаја за јавну набавку. Истовремено са доношењем одлуке о покретању прве фазе поступка јавне набавке наручилац доноси решење о образовању комисије за јавне набавке, која има председника и најмање два члана. И у вези са комисијом за јавне набавке се примењују општа правила, како за прву тако и за другу фазу.

У рестриктивном поступку наручилац припрема конкурсну документацију одвојено за сваку фазу поступка. ЗЈН-ом је прописана посебна садржина конкурсне документације за прву фазу рестриктивног поступка^[64], док је за другу фазу поступка конкурсна документација идентична конкурсној документацији у отвореном поступку^[65]. Обавезни елементи конкурсне документације у првој фази рестриктивног поступка су:

- 1) позив за подношење пријаве;
- 2) упутство подносиоцима пријава како да сачине пријаву;
- 3) образац пријаве и
- 4) образац за признавање квалификације и упутство како се доказује квалификација подносилаца пријава.

У рестриктивном поступку јавни позив се објављује само у првој фази, и то као јавни позив за прикупљање пријава^[66]. Јавни позив се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки у случају да је вредност набавке изнад лимита прописаног за јавне набавке мале вредности^[67]. Јавни позив за прикупљање пријава садржи податке о наручиоцу, предмету набавке, условима за признавање квалификације, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за презимање конкурсне документације, времену и месту подношења пријаве, времену и месту отварања пријава, року за доношење одлуке о признавању квалификације, имену особе за контакт која ће пружати додатне информације, као и друге податке неопходне за обавештавање понуђача^[68].

Рок за подношење пријава за учествовање у рестриктивном поступку не може бити краћи од 25 дана од дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републи-

.....
[64] Члан 30. став 8. ЗЈН-а.

[65] Члан 30. став 3. ЗЈН-а.

[66] Члан 72. став 1. ЗЈН-а.

[67] Члан 69. ЗЈН-а.

[68] Члан 72. став 3. и 4. ЗЈН-а.

ке Србије”^[69]. Изузетно, рок се може скратити због хитности, али не може бити краћи од 15 дана од дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републике Србије”^[70].

Отварање пријава је јавно. Након отварања пријава следи фаза стручне оцене пријава, у којој комисија за јавну набавку оцењује квалификацију подносилаца пријава и о томе сачињава извештај о стручној оцени пријава. При састављању извештаја комисија треба сходно да примењује одредбе ЗЈН-а којима је регулисан извештај о стручној оцени понуда^[71]. На основу тог извештаја наручилац доноси одлуку о признавању квалификације, и то у року одређеном у јавном позиву. Одлука мора бити образложена и мора да садржи листу од најмање три кандидата и период за који се признаје квалификација, који не може бити дужи од две године, као и разлоге за одбијање осталих пријава^[72]. Одлуку наручилац доставља свим подносиоцима пријава у року од 3 дана од дана њеног доношења^[73].

У случају да нису испуњени услови за састављање листе кандидата (најмање три подносиоца пријава који испуњавају услове из конкурсне документације и којима је наручилац признао квалификацију), наручилац је дужан да донесе одлуку о обустави поступка јавне набавке. Одлуку о обустави поступка, са образложењем, наручилац доставља подносиоцима пријава у року од 3 дана од дана доношења одлуке. Наручилац је дужан да обавештење о обустави поступка достави ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објави на Порталу јавних набавки, на начин прописан чланом 69. ЗЈН-а, у року од 3 дана од дана доношења одлуке о обустави поступка јавне набавке^[74].

Успешно окончана прва фаза поступка је услов за покретање друге фазе поступка. У другој фази наручилац не објављује јавни позив за прикупљање понуда. Позив за подношење понуда наручилац доставља кандидатима и дужан је да позив достави свим кандидатима са листе кандидата^[75]. Позив за подношење понуда у другој фази рестриктивног поступка садржи податке о наручиоцу, предмету набавке, критеријуму и елементима критеријума за избор најповољније понуде, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења понуде, времену и месту отварања понуда, року за доношење одлуке о избору најповољније понуде, адреси наручиоца за контакт на којој ће се пружати додатне информације, а може да садржи и друге податке неопходне за обавештавање кандидата^[76].

.....
[69] Члан 65. ЗЈН-а.

[70] Члан 68. став 1. тачка 1) ЗЈН-а.

[71] Члан 80. ЗЈН-а.

[72] Члан 22. став 5. ЗЈН-а.

[73] Члан 22. став 6. ЗЈН-а.

[74] Члан 79. ЗЈН-а.

[75] Члан 22. став 1. ЗЈН-а.

[76] Члан 73. ЗЈН-а

Општи рок за достављање понуда у рестриктивном поступку не може да буде краћи од 30 дана од дана када је наручилац послао писмени позив^[77]. Међутим, ЗЈН познаје две могућности за одређивање краћег рока за подношење понуда. Прва могућност је у вези са претходно објављеним претходним расписом. Претходни распис мора да буде објављен најмање 30 дана, а највише 12 месеци пре него што је јавни позив за прикупљање пријава објављен. Такође, у претходном распису морају да буду објављене све информације којима је у том тренутку наручилац располагао. Тада рок за подношење понуда не може да буде краћи од 22 дана^[78]. Друга могућност за додатно скраћење односи се на хитност набавке због које наручилац није у могућности да поступа у напред наведеним роковима. Тада наручилац може да одреди рок за подношење понуда који не може да буде краћи од 10 дана, осим ако наручилац спроводи набавку из разлога наведених у члану 22. став 3. ЗЈН-а, када наручилац само одређује рок примерен условима набавке^[79].

Отварање понуда у другој фази рестриктивног поступка је јавно. Након отварања понуда следи фаза стручне оцене понуда. О спроведеној стручној оцени понуда комисија за јавну набавку саставља извештај на основу којег наручилац доноси одлуку о избору најповољније понуде, односно одлуку о обустави поступка уколико нису испуњени општи услови за избор најповољније понуде^[80]. Одлуку о избору најповољније понуде^[81], односно одлуку о обустави поступка наручилац доставља понуђачима у року од 3 дана од дана доношења одлуке^[82]. По истеку рока за подношење захтева за заштиту права наручилац закључује уговор^[83]. У року од 3 дана од дана закључења уговора наручилац доставља обавештење о закљученом уговору ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објављује на Порталу јавних набавки^[84]. У случају доношења одлуке о обустави поступка наручилац је дужан да обавештење о обустави поступка достави ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објави на Порталу јавних набавки, на начин прописан чланом 69. ЗЈН-а, у року од 3 дана од дана доношења одлуке^[85].

.....

[77] Члан 66. ЗЈН-а.

[78] Члан 67. ЗЈН-а.

[79] Члан 68. став 1. тачка 2) ЗЈН-а.

[80] Члан 78. ЗЈН-а.

[81] Члан 81. ЗЈН-а.

[82] Члан 79. став 3. ЗЈН-а.

[83] Члан 82. ЗЈН-а.

[84] Члан 74. ЗЈН-а.

[85] Члан 79. став 4. ЗЈН-а.

Рестриктивни поступак у области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја (квалификациони поступак)

Сходно одредбама ЗЈН-а, квалификациони поступак не представља посебан поступак јавне набавке. Квалификациони поступак је начин спровођења прве фазе рестриктивног поступка за наручиоце из главе III ЗЈН-а^[86]. То значи да када наручиоци и лица из члана 84. ЗЈН-а одлуче да примењују рестриктивни поступак за набавке добара, услуга или радова, а ради обављања делатности из члана 85. ЗЈН-а, они спроводе прву фазу рестриктивног поступка на начин предвиђен ЗЈН-ом. У том смислу, чланом 89. ЗЈН-а се само регулишу питања која су другачије решена у односу на правила из члана 22. ЗЈН-а и остала правила из ЗЈН-а, а у вези су са рестриктивним поступком.

Постоје значајне разлике између прве фазе рестриктивног поступка и квалификационог поступка из члана 89. ЗЈН-а.

Прва разлика односи се на дужину трајања листе кандидата добијене спровођењем прве фазе рестриктивног поступка, односно квалификационог поступка, као и на могућност ажурирања листе кандидата добијене након спроведеног квалификационог поступка. Наиме, док се по правилима прве фазе рестриктивног поступка листа кандидата формира на најдуже две године^[87] и не може се ажурирати, листа кандидата у квалификационом поступку је, током свог периода трајања, који не може бити дужи од четири године^[88], подложна изменама. То је директна последица дужине трајања листе, тачније, наручиоцима у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја даје се могућност коришћења листе са дужим периодом трајања, али уз обавезу укључивања нових кандидата. Наручилац је дужан да измени листу кандидата, односно да је ажурира тако што ће на листу уврстити сваког новог кандидата који испуњава услове за квалификацију и који је поднео пријаву. ЗЈН прецизира да је наручилац дужан исто да уради на сваких шест месеци^[89]. Ажурирањем листе кандидата не формира се нова листа, те се кандидатима којима је накнадно призната квалификација она признаје до истека рока важења листе кандидата наведеног у одлуци о признавању квалификације из спроведеног квалификационог поступка.

Друга разлика односи се на могућност ажурирања услова за квалификацију која постоји код квалификационог поступка. Наиме, наручилац има могућност да у току трајања листе кандидата ажурира, дакле измени, услове за квалификацију. У том случају, он је дужан да од кандидата тражи нове пријаве које су у складу са новим, ажурираним условима^[90]. Овде наручилац не расписује нови квалификациони поступак, дакле није у обавези да објављује јавни позив за прикупљање пријава. Међутим, он је дужан да на

.....
[86] Члан 2. став 1. тачка 14) ЗЈН-а.

[87] Члан 22. став 5. ЗЈН-а.

[88] Члан 89. став 2. ЗЈН-а.

[89] Члан 89. став 3. ЗЈН-а.

[90] Члан 89. став 4. ЗЈН-а.

захтев заинтересованих лица те нове услове учини доступним и да та лица обавештава о њиховом ажурирању^[91]. С обзиром на то да ажурирањем услова наручилац не покреће нови квалификациони поступак, листа кандидата формирана након ажурирања услова не представља нову листу кандидата, те је њено временско важење ограничено до истека рока наведеног у одлуци о признавању квалификације након спроведеног квалификационог поступка.

Трећа разлика се односи на могућност коришћења листе кандидата другог наручиоца. У рестриктивном поступку из члана 22. ЗЈН-а обавезно је спровођење и прве и друге фазе поступка. Наручилац, истина, не мора сам да спроводи поступак, он за то може да овласти другог наручиоца, али је немогуће преузети листу кандидата неког другог наручиоца и само спровести другу фазу поступка позивањем кандидата са те листе да поднесу понуде. За разлику од тога, наручиоцима у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја омогућено је да рестриктивни поступак примењују без спровођења његове прве фазе. Довољно је да нађу систем квалификације и листу кандидата другог наручиоца која задовољава њихове потребе и захтеве и да донесу образложену писмену одлуку о преузимању листе кандидата другог наручиоца^[92]. Важно је у том смислу нагласити да преузета листа кандидата мора да се односи на предмет јавне набавке идентичан оном за који се преузима та листа, те да преузета листа може важити само за онај временски период за који је првобитно и била призната квалификација.

(в) Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива

Главна карактеристика овог поступка, што се и из назива поступка 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 поднету понуду учинили неповољнијом за наручиоца. Поставља се питање о којим елементима понуде може да се преговара. 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 у случају да 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^[93]. 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 неисправне понуде учини исправним.

.....
[91] Члан 89. став 5. ЗЈН-а.

[92] Члан 89. став 7. и 8. ЗЈН-а.

[93] Члан 30. став 3. тачка 5) ЗЈН-а.

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. Оно што наручилац не сме да учини у преговарачком поступку (са објављивањем јавног позива и без објављивања јавног позива) јесте да прихвати понуду у којој је исказана цена већа од упоредиве тржишне цене^[94]. 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^[95]. Обавезну садржину и елементе записника о преговарању ЗЈН не регулише.

ЗЈН предвиђа три ситуације када наручилац може да спроводи преговарачки поступак са објављивањем јавног позива.

Први случај када наручилац може да користи преговарачки поступак са објављивањем јавног позива је у ситуацији када је, након спроведеног отвореног поступка или друге фазе рестриктивног поступка, наручилац све приспеле понуде одбио као неисправне, односно неприхватљиве^[96]. У тој ситуацији наручилац може да примени преговарачки поступак под условом да не мења првобитне услове за учешће у поступку (отвореном или рестриктивном), техничке спецификације и критеријуме за избор најповољније понуде. Уколико наручилац одлучи да у преговарачки поступак позове све понуђаче који су доставили понуде у отвореном поступку или у другој фази рестриктивног поступка, и то само њих, није дужан да објави јавни позив. Уколико жели да у преговарачки поступак укључи и друге понуђаче поред наведених, наручилац је дужан да објави јавни позив^[97]. Када одлучи да позове само понуђаче који су учествовали у поступку јавне набавке који је претходио преговарачком, наручилац их позива да допуне своје понуде тако да их учине исправним, односно прихватљивим. То значи да понуђачи више нису у обавези да достављају нове комплетне понуде, већ само документа, односно чине допуне у понуди у мери у којој ће своје понуде које су биле неисправне, односно неприхватљиве, учинити исправним, односно прихватљивим. Том приликом понуђачи могу да мењају понуђену цену, али наручилац је дужан да одбије понуду оног понуђача чија је понуђена цена у преговарачком поступку већа од цене понуђене у отвореном поступку или у другој фази рестриктивног поступка. То значи да понуђач у преговарачком поступку може да понуди само цену која је нижа или једнака цени понуђеној у поступку јавне набавке који је претходио преговарачком.

Други случај представља новину у ЗЈН-у^[98]. *Ratio legis* овог случаја је постојање набавки специфичних добара, услуга и радова код којих, због њихове природе и ризика повезаних

[94] Члан 23. став 2. и члан 24. став 5. ЗЈН-а.

[95] Члан 23. став 3. и члан 24. став 6. ЗЈН-а.

[96] Члан 23. став 1. тачка 1) ЗЈН-а.

[97] Члан 23. став 1. тачка 1) ЗЈН-а.

[98] Члан 23. став 1. тачка 2) ЗЈН-а.

са 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.

Трећи случај је случај набавке радова за потребе истраживања, развоја или експеримента^[99]. Ти радови не смеју да буду у комерцијалне сврхе, односно добит не сме да буде директна последица обављања делатности због које се врши набавка радова. Радови који су предмет набавке морају да буду искључиво у функцији обављања експеримента или истраживања.

И приликом спровођења преговарачког поступка наручилац је дужан да се придржава општих одредаба 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. ЗЈН не регулише посебно садржину одлуке о покретању поступка у преговарачком поступку (сем да одлука, поред осталог, садржи и разлоге за примену преговарачког поступка). Такође, наручилац је дужан да припреми конкурсну документацију и за ову врсту поступка јавне набавке. Разлика у односу на отворени и рестриктивни поступак је у томе што модел уговора није обавезни елемент конкурсне документације^[100].

Као што се из назива поступка може закључити, наручилац је у обавези да објави јавни позив,^[101] осим у случају о којем је напред било речи. Обавезна садржина јавног позива је идентична садржини јавног позива у отвореном поступку, што значи да јавни позив у преговарачком поступку садржи податке о наручиоцу, предмету набавке, условима за учествовање у поступку, критеријуму и елементима критеријума за избор најповољније понуде, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења понуде, времену и месту отварања понуда, року за доношење одлуке о избору најповољније понуде, имену особе за контакт која ће пружати додатне информације^[102], као и друге податке неопходне за обавештавање понуђача^[103].

Рок за подношење понуда у преговарачком поступку са објављивањем јавног позива не може бити краћи од 25 дана од дана када је јавни позив објављен у „Службеном гласнику Републике Србије“^[104]. Отварање понуда је јавно. Након отварања понуда, наручилац спроводи фазу преговарања. Начин преговарања и сам поступак ЗЈН не регулише, него

.....
[99] Члан 23. став 1. тачка 3) ЗЈН-а.

[100] Члан 30. став 3. тачка 5) ЗЈН-а.

[101] Члан 72. став 1. ЗЈН-а.

[102] Члан 72. став 2. ЗЈН-а.

[103] Члан 72. став 4. ЗЈН-а.

[104] Члан 65. ЗЈН-а.

препушта наручиоцу да исти дефинише у конкурсној документацији. Након спроведеног преговарања, комисија за јавну набавку сачињава извештај о стручној оцени понуда који, поред елемената заједничких за све поступке о којима је већ било речи, мора да садржи и околности које оправдавају примену преговарачког поступка^[105].

На основу извештаја комисије за јавне набавке, наручилац доноси одлуку о избору најповољније понуде^[106], односно одлуку о обустави поступка уколико нису испуњени услови за избор најповољније понуде или уколико наручилац одлучи да обустави^[107] поступак из неких других, законом предвиђених разлога. Одлуке и обавештења се достављају и објављују на начин идентичан ономе наведеном за отворени поступак и другу фазу рестриктивног поступка.

(г) Преговарачки поступак без објављивања јавног позива

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива је поступак који, због непостојања обавезе за наручиоца да објави јавни позив за достављање понуда, карактерише или потпуно одсуство конкуренције или је конкуренција минимална. Смисао постојања једне процедуре која се коси са начелом обезбеђивања конкуренције јесте да постоје ситуације када је, са становишта начела ефикасности, оправдано директно закључити уговор са одређеним понуђачем. Међутим, иако нису у обавези да објављују јавни позив, наручиоци су ипак дужни да поступају у складу са начелом обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, дакле да бар покушају да обезбеде ефективну конкуренцију прослеђивањем позива за подношење понуда на адресе више потенцијалних понуђача, осим у случајевима када ЗЈН изричито даје могућност преговарања са једним понуђачем. На пример, у случају јавне набавке додатних радова^[108], ЗЈН изричито даје могућност закључења уговора са првобитним извођачем радова. Међутим, у случају "хитне набавке"^[109], 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 на-

.....
[105] Члан 80. ЗЈН-а.

[106] Члан 81. ЗЈН-а.

[107] Члан 79. ЗЈН-а.

[108] Члан 24. став 1. тачка 7) ЗЈН-а.

[109] Члан 24. став 1. тачка 4) ЗЈН-а.

чела ЗЈН-а. 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 таксативно набраја ситуације када наручиоци могу да спроведе преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Те ситуације су дефинисане у једанаест тачака^[110]:

- 1) Наручиоци, сходно тачки 1., могу да спроведу преговарачки поступак без објављивања јавног позива када у отвореном или другој фази рестриктивног поступка не добију ниједну понуду, односно у првој фази рестриктивног поступка ниједну пријаву, или ако су све понуде неодговарајуће. Овде је *ratio legis* 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 јавни позив и да се на њега није јавио ниједан понуђач, односно није прибављена ниједна одговарајућа понуда, наметање обавезе понављања поступка, односно поновног објављивања јавног позива не би било сврсисходно. Такође, не би била ни сврсисходна примена члана 23. став 1. тачка 1) ЗЈН-а (преговарачки поступак са објављивањем јавног позива). Наиме, јасно је да примена наведеног члана није примерена у ситуацији када се не прибави ниједна понуда, јер би тада наручилац практично био обавезан да објави јавни позив, што је, као што је наведено, у овој ситуацији несврсисходно. Међутим, наручиоци ништа не добијају понављањем отвореног поступка или друге фазе рестриктивног поступка ни у ситуацији када су све прибављене понуде неодговарајуће. Наиме, за разлику од неисправних, односно неприхватљивих понуда, које се могу „исправити“, односно учинити прихватљивим без значајних измена у конкурсној документацији, у случају неодговарајућих понуда то није случај. Проблем са неодговарајућим понудама је у томе што добро, услуга или радови које понуђач нуди не одговарају захтевима из техничких спецификација наручиоца које су саставни део конкурсне документације. Шансе да понуђач који је такву понуду дао поднесе у преговарачком поступку, сходно члану 23. став 1. тачка 1) ЗЈН-а, одговарајућу понуду, а без измена техничких спецификација су минималне, као што су и мале шансе да наручилац одговарајућу понуду прибави објављивањем јавног позива, с обзиром на то да већ једном није успео. Из наведених разлога законодавац омогућава наручиоцу да прибави одговарајућу понуду тако што ће се директно обратити потенцијалном понуђачу или 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 избор најповољније понуде.

.....
[110] Члан 24. став 1. ЗЈН-а.

- 2) Други случај (тачка 2) јесте случај набавке добара за потребе истраживања, развоја или експеримента. Та истраживања не смеју да буду у комерцијалне сврхе, односно добит не сме да буде директна последица обављања делатности због које се врши набавка добара. Добра која су предмет набавке морају да буду искључиво у функцији обављања експеримента или истраживања.
- 3) Наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања јавног позива ако због техничких, односно уметничких разлога предмета јавне набавке или из разлога повезаних са заштитом искључивих права, набавку може испунити само одређени понуђач (тачка 3). *Ratio legis* је постојање само једног понуђача на тржишту који може испунити јавну набавку. Разлог због којег постоји један понуђач је или разлог повезан са заштитом искључивих права (нпр. понуђач који са произвођачем предмета набавке има уговор о ексклузивној дистрибуцији) 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 уколико би се питање њиховог постојања поставило у поступку заштите права. С обзиром на наведено, преговарачки поступак по овом основу наручиоци би 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-а да је за закључење уговора о јавној набавци довољна и једна исправна и одговарајућа понуда, без обзира на то који се поступак јавне набавке спроводи.
- 4) Наручилац може спроводити преговарачки поступак без објављивања јавног 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. *Ratio legis* 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. Овде ЗЈН прописује и два значајна изузетка од општих правила о закључењу уговора, а која иду у смеру убрзаног закључења уговора. Први изузетак је да наручилац, да би закључио уговор, није дужан да чека истек рока из члана 107. ЗЈН-а (рок за подношење захтева за заштиту права). Други изузетак је да уложени захтев за заштиту права нема суспензивно дејство, односно да наручилац и поред уложеног захтева може да закључи уговор. Међутим, ЗЈН прописује и једну додатну обавезу за наручиоца. Наиме, наручилац је дужан да Управи достави извештај о тако спроведеном преговарачком поступку, и то у року од 3 дана од

дана доношења одлуке о избору најповољније понуде^[111]. Извештај који у овом случају наручилац подноси Управи по садржини одговара извештају о стручној оцени понуда. Посебно је битно да у извештају наручилац наведе податке о околностима које оправдавају примену преговарачког поступка.

5) Тачка 5) односи се на додатне испоруке од истог добављача. Наручилац може да уговори додатне испоруке од истог добављача у преговарачком поступку онда када би промена добављача обавезала наручиоца да набавља добра другачијих техничких карактеристика, што би за наручиоца проузроковало несразмерно велике техничке потешкоће у употреби и одржавању. Укупна вредност свих додатних испорука не може да буде већа од 25 % од укупне вредности првобитно закљученог уговора. Овде треба нагласити да иако је набавка у вези са претходним поступком јавне набавке, односно последица је измена уговора закљученог у претходном поступку, ради се о новом, посебном поступку јавне набавке, и то о преговарачком поступку, чији је само основ за примену у вези са претходним поступком јавне набавке. То се исто односи и на додатне набавке услуга, односно радова, о чему ће бити речи касније.

6) Тачка 6) односи се на добра понуђена и купљена 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 у случају набавке таквих добара. У случају примене преговарачког поступка по овом основу, наручилац није у обавези да објави обавештење о избору најповољније понуде у „Службеном гласнику Републике Србије” и на Порталу јавних набавки^[112].

7) Додатну набавку услуга или радова (тачка 7) наручилац може да спроведе у преговарачком поступку под следећим условима:

- да те услуге, односно радови нису део прве јавне набавке, односно првобитног пројекта;
- да су те услуге, односно радови, због непредвидљивих догађаја, постали неопходни за извршење уговора. Овде непредвидљиве догађаје треба тумачити на начин описан за ванредне и непредвидљиве околности из тачке 4) Такође, те услуге и радови морају да буду не пожељни и потребни, него неопходни за извршење уговора, што значи да се без њих доводи у питање успешна реализација целог пројекта;
- да их уговори са првобитним пружаоцем услуга, односно извођачем радова;

[111] Члан 24. став 4. ЗЈН-а.

[112] Члан 24. став 3. ЗЈН-а.

- да су те услуге, односно радови или такви да се не могу раздвојити, у техничком или економском погледу, од прве јавне набавке, а да се при томе не проузрокују несразмерно велике техничке тешкоће или несразмерно велики трошкови за наручиоца, или такви да се могу уговорити одвојено од прве јавне набавке, али су неопходни за даље фазе пружања услуга, односно извођења радова;
- да вредност тако уговорених додатних услуга, односно радова не прелази 25 % вредности првобитно закљученог уговора.

По правилу, наручилац ће, у случају јавне набавке радова, примењивати ову тачку за потребе уговарања неподвижених радова из Узанси о грађењу^[113].

8) Тачка 8) односи се на јавну набавку услуга, односно радова који, у суштини, представљају понављање већ извршених услуга, односно изведених радова. Наручилац ће моћи да уговори такве услуге, односно радове у преговарачком поступку, под условом:

- да се услуге, односно радови који су предмет набавке уклапају у првобитни пројекат на основу којег је реализована прва јавна набавка, односно да наручилац може да реализује те нове услуге или радове без измене првобитног пројекта;
- да их уговори са првобитним пружаоцем услуга, односно извођачем радова;
- да је првобитни уговор закључен након спроведеног поступка јавне набавке у којем је објављен јавни позив;
- да је могућност оваквог уговарања наведена у првој објави јавног позива и
- да од закључења првог уговора није прошло више од три године.

Оваква ситуација ће се најчешће јављати када наручилац има потребу да му се одређени пројекат реализује више пута на суштински истоветан начин (нпр. изградња више објеката који се заснивају на истом пројекту), али нема унапред обезбеђена финансијска средства да после једног поступка јавне набавке закључи комплетан уговор.

9) Наручилац може да у преговарачком поступку уговори набавку добара од понуђача који је у ликвидацији сходно прописима којима се уређује ликвидација привредних друштава (тачка 9). 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.

.....

[113] Посебне узансе о грађењу („Сл. лист СФРЈ“, бр. 18/77).

- 10) Тачка 10) односи се на уговарање услуге у вези са нацртом, дизајном или решењем за чије је потребе спроведен конкурс, сходно члану 25. ЗЈН-а. 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.
- 11) Случај из тачке 11) представља уважавање захтева социјалне политике у погледу запошљавања лица са инвалидитетом. Њиме се омогућава наручиоцима да добра и услуге које нуде предузећа за радно оспособљавање, професионалну рехабилитацију и запошљавање инвалидних лица набављају од тих предузећа у преговарачком поступку, дакле без објаве јавног позива. Да би се избегле евентуалне злоупотребе, законодавац забрањује наведеним предузећима да у овим ситуацијама дају заједничке понуде са предузећима чија делатност није у вези са радним оспособљавањем, професионалном рехабилитацијом и запошљавањем инвалидних лица, нити да ангажују таква предузећа као подизвођаче.

ЗЈН врло мало посебних правила прописује за преговарачки поступак без објављивања јавног позива. На питања покретања поступка, комисије за јавне набавке, достављања конкурсне документације, стручне оцене понуда, избора најповољније понуде примењују се опште одредбе ЗЈН-а. У вези са обавезним елементима конкурсне документације такође нема посебних правила, односно важи све што је наведено за преговарачки поступак са објављивањем јавног позива. Када је реч о садржини позива за прикупљање понуда, ЗЈН не прописује никаква правила у погледу преговарачког поступка. Овде би требало сходно применити одредбу којом се регулише садржина јавног позива за подношење понуда у отвореном поступку. Такође, ЗЈН не дефинише рок за достављање понуда у преговарачком поступку, тако да ту наручиоци имају слободу све док не крше основна начела ЗЈН-а. При одређивању рока за подношење понуда треба водити рачуна да рок буде примерен времену потребном за припрему исправне понуде.

Посебна правила која су прописана за преговарачки поступак у вези су са огласом о јавним набавкама. Наиме, као посебан оглас предвиђено је обавештење о избору најповољније понуде^[114] које наручиоци објављују у „Службеном гласнику Републике Србије“ и на Порталу јавних набавки уколико је вредност набавке изнад лимита за јавне набавке мале вредности^[115]. Наручилац је дужан да у обавештењу наведе податке о предмету набавке, о изабраној понуди, као и о основу за спровођење преговарачког поступка. Обавештење наручилац доставља ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ и објављује на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења

.....
[114] Члан 70. став 1. тачка 3) ЗЈН-а.

[115] Члан 69. ЗЈН-а.

одлуке о избору најповољније понуде^[116]. Овде треба само указати на терминолошку непрецизност. Наиме, назив обавештења упућује на избор између више понуда, којег у већини случајева неће бити с обзиром на то да се у поступку углавном јавља само један понуђач. Разлог за такав назив је у томе што је у питању обавештење о донетој одлуци о избору најповољније понуде, што је назив акта којим се прихвата понуда у свим поступцима јавних набавки^[117]. Објављивање обавештења даје потенцијалним понуђачима информацију да је преговарачки поступак спроведен. На основу обавештења, потенцијални понуђачи могу да интервенишу уколико сматрају да у конкретном случају нема основа за спровођење преговарачког поступка, и то тако што ће уложити захтев за заштиту права. Тек по истеку рока за заштиту права, који је у том случају осам дана од дана објављивања обавештења у „Службеном гласнику Републике Србије“, наручилац може да закључи уговор о јавној набавци. Обавеза наручиоца о објављивању обавештења о избору најповољније понуде не односи се на случај из тачке б) На остала правила која су у вези са оглашавањем (оглашавање обавештења о закљученом уговору, односно о обустави поступка) примењују се опште одредбе ЗЈН-а.

(д) Конкурс за нацрте

За потребе јавне набавке услуга из области урбанистичког планирања, архитектуре, грађевинарства, инжењерства, дизајна и информатике, када је предмет набавке нацрт, план или дизајн, наручилац може да спроводи конкурс као поступак јавне набавке. Конкурс за нацрте је поступак јавне набавке у којем нацрт, план или дизајн бира жири који је изабрао наручилац. Жири чине физичка лица и ЗЈН прописује два услова у вези са тим ко може да буде члан жирија. Први се односи на професионалне квалификације чланова. Наиме, уколико наручилац захтева од учесника на конкурс у посебне професионалне квалификације или искуство, најмање једна трећина чланова жирија мора имати најмање једнаке квалификације, односно искуство. Други услов је тај да члан жирија не сме да буде повезан са учесницима на конкурс. Жири разматра анонимне нацрте, планове или дизајне, односно не сме, при разматрању, да зна којем учеснику припада који нацрт. Жири је у одлучивању самосталан, односно одлуку доноси на основу правила струке и на основу мерила прописаних у јавном позиву и конкурсној документацији. За разлику од осталих поступака јавних набавки, где се доноси одлука о избору најповољније понуде, жири приликом одлучивања у конкурс доноси одлуку о награђивању одређеног нацрта, плана или дизајна (или више њих). Конкурс може да буде и саставни део другог поступка јавне набавке (нпр. рестриктивног поступка за израду пројектно-техничке документације).

.....
[116] Члан 24. став 2. ЗЈН-а.
[117] Члан 81. ЗЈН-а.

(ђ) Поступак јавне набавке мале вредности

Поступак јавне набавке мале вредности је поступак јавне набавке који наручиоци могу да користе за потребе јавних набавки мале вредности, као и за потребе набавки услуга наведених у Анексу ИБ ЗЈН-а. Јавне набавке мале вредности су набавке истоврсних добара, услуга или радова чија процењена вредност, на годишњем нивоу, није виша од вредности одређене у закону којим се уређује годишњи буџет Републике Србије^[118]. Овде није од значаја процењена вредност конкретне набавке, него је битно да укупна годишња планирана средства за набавку истоврсних добара, услуга и радова не прелази лимит из закона којим се уређује годишњи буџет Републике Србије. Истоврсна добра, услуге и радове ЗЈН дефинише као она добра, услуге или радове који имају јединствену класификацију, намену и својства^[119]. Такође, наручиоци могу да примењују поступак јавне набавке мале вредности и за потребе набавки услуга наведених у Анексу ИБ ЗЈН-а^[120]. У том случају, за примену поступка јавне набавке мале вредности није од значаја вредност набавке, односно поступак јавне набавке мале вредности може да се примењује без обзира на процењену вредност услуга које се набављају.

Сам поступак јавне набавке мале вредности није регулисан ЗЈН-ом. Његово регулисање је ЗЈН-ом стављено у надлежност министра надлежног за послове финансија, који је о томе донео подзаконски акт^[121]. Тако се *Правилником о јавним набавкама мале вредности* на једнообразан начин регулишу јавне набавке мале вредности у Републици Србији, за разлику од решења из ЗЈН/2002 по којем је сваки наручилац био овлашћен да донесе свој правилник. *Правилник о јавним набавкама мале вредности* прописује сходну примену одредаба ЗЈН-а на сва питања која нису посебно регулисана самим правилником^[122].

Наручиоци поступак јавне набавке мале вредности могу да покрену када и сваки други поступак јавне набавке, дакле, када је набавка предвиђена у годишњем плану набавки и када су за њу предвиђена средства у буџету, односно финансијском плану наручиоца.

Поступак наручилац покреће одлуком, у писаном облику, која садржи: редни број јавне набавке, предмет јавне набавке, процењену вредност набавке, оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану. Одлука може да, поред наведених, садржи и друге елементе ако наручилац процени да су потребни за спровођење поступка^[123].

Истовремено са доношењем одлуке о покретању поступка наручилац доноси решење о образовању комисије за јавне набавке. У поступку јавне набавке мале вредности ко-

[118] Члан 26. став 1. ЗЈН-а.

[119] Члан 2. став 1. тачка 22) ЗЈН-а.

[120] Члан 6. став 3. ЗЈН-а.

[121] Члан 26. став 3. ЗЈН-а.

[122] Члан 1. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[123] Члан 4. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

мисија се састоји од председника и два члана. Њен задатак је да припреми конкурсну документацију, да припрема и упућује позиве за подношење понуда, да јавно отвори понуде и састави записник о томе, да изврши стручну оцену понуда, те да састави писмени извештај о томе, да припреми предлог одлуке о избору најповољније понуде и предлог обавештења о закљученом уговору о јавној набавци, односно предлог одлуке о обустави поступка и предлог обавештења о обустави поступка јавне набавке^[124].

Правилник о јавним набавкама мале вредности посебно регулише и садржину конкурсне документације у поступку јавне набавке мале вредности. Конкурсна документација обавезно садржи: позив за подношење понуде; упутство понуђачима како да сачине понуду; образац понуде; услове за учешће у поступку које понуђач мора да испуни; образац за оцену испуњености услова са упутством о начину доказивања испуњености истих и техничке карактеристике (спецификацију) предмета јавне набавке^[125]. Модел уговора и образац структуре цене нису обавезни елементи конкурсне документације, али њих, као и друге елементе (нпр. средство финансијског обезбеђења) наручилац може да укључи у своју конкурсну документацију ако сматра да су неопходни за припрему понуде. Такође, одступање од општег режима представља и начин доказивања испуњености услова за учешће од стране понуђача. Наиме, *Правилник о јавним набавкама мале вредности* прописује да испуњеност услова за учешће понуђачи могу да доказују изјавом датом под пуном моралном, материјалном и кривичном одговорношћу, односно да су наручиоци дужни да такву изјаву прихвате. Образац ове изјаве је, такође, саставни елемент конкурсне документације^[126].

У поступку јавне набавке мале вредности наручилац је дужан да позове најмање три потенцијална понуђача да поднесу понуде. Како су у питању потенцијални понуђачи, 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. Позив се шаље путем поште, телефаксом или електронским путем, а наручилац позив може да објави и на Порталу јавних набавки. Рок за достављање понуда одређује наручилац у позиву за подношење понуда^[127].

Отварање понуда је јавно, осим у случају када због потребе чувања пословне, службене, војне или државне тајне наручилац донесе одлуку да поступак не буде јаван. Понуде се отварају одмах по истеку рока за подношење понуда, а најкасније до истека последњег дана рока за подношење понуда. О поступку отварања понуда води се записник, у складу са одредбама *Правилника о њосћујку ошварања њонуда и обрасцу за вођење зајисника о ошварању њонуда*. Копија записника се доставља понуђачима у року од три дана од дана отварања понуда^[128].

[124] Члан 5. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[125] Члан 6. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[126] Члан 7. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[127] Члан 9. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[128] Члан 11. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

Комисија за јавну набавку врши стручну оцену понуда и о томе саставља извештај^[129], у складу са одредбама ЗЈН-а које регулишу садржину извештаја о стручној оцени понуда^[130]. Избор између понуда врши се на основу једног од два критеријума предвиђена ЗЈН-ом: критеријума најниже понуђене цене или критеријума економски најповољније понуде^[131].

На основу извештаја и предлога одлуке комисије за јавне набавке, наручилац доноси одлуку о избору најповољније понуде. Наручилац може да донесе одлуку ако је прибавио најмање једну исправну и одговарајућу понуду. Наручилац може да прихвати и неприхватљиву понуду. Одлуку о избору најповољније понуде, која садржи податке из извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доставља свим понуђачима у року од три дана од дана доношења одлуке^[132].

Наручилац закључује уговор са изабраним понуђачем по истеку рока за подношење захтева за заштиту права^[133].

У случају да наручилац није прибавио бар једну исправну и одговарајућу понуду, односно ако одлучи да једину понуду коју је добио одбије као неприхватљиву, он доноси одлуку о обустави поступка јавне набавке.

Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци, односно обавештење о обустави поступка јавне набавке наручилац доставља ради објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“ у роковима и на начин прописан ЗЈН-ом. Наведена обавештења наручилац може да објави и на Порталу јавних набавки, и то у року прописаном за објављивање у „Службеном гласнику Републике Србије“^[134].

Поред претходно наведеног редовног поступка јавне набавке мале вредности, *Правилник о јавним набавкама мале вредности* прописује и посебан поступак јавне набавке мале вредности, поступак путем наруџбенице.

Поступак јавне набавке мале вредности наруџбеницом^[135] наручиоци могу да спрове када је:

1. процењена вредност јавне набавке већа за 20 % од горњег лимита одређеног законом којим се уређује годишњи буџет Републике Србије испод којег наручиоци нису обавезни да примењују ЗЈН;

[129] Члан 12. став 1. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[130] Члан 80. ЗЈН-а.

[131] Члан 8. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[132] Члан 12. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[133] Члан 13. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[134] Члан 14. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[135] Члан 15. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

2. због хитности или других оправданих разлога који су узроковани наступањем догађаја који се нису могли предвидети, ни избећи или отклонити, потребно извршити јавну набавку;
3. спровођење поступка јавне набавке мале вредности нецелисходно из разлога неекономичности, с обзиром на то да би спровођење поступка изазвало веће трошкове од вредности јавне набавке.

Поступак се покреће одлуком наручиоца о издавању наруџбенице која садржи: редни број јавне набавке; предмет јавне набавке; процењену вредност јавне набавке и податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану^[136].

Сам поступак спроводи службеник за јавне набавке^[137]. Његова је обавеза да, пре него што пошаље позиве за подношење понуда, телефоном, телефаксом, електронским путем или на други начин, провери цене предмета јавне набавке који се набавља. Позив за подношење понуде службеник је дужан да пошаље најмање тројици понуђача^[138]. Службеник за јавне набавке саставља писани извештај о спроведеном поступку који садржи следеће податке: начин провере цене; име и назив понуђача код којих је проверавана цена; основне елементе понуде као што су цена, начин плаћања, као и рок и динамика испоруке; друге податке од значаја за јавну набавку^[139].

Наруџбеница се издаје у року од осам дана од дана доношења одлуке о издавању наруџбенице и њу потписује наручилац^[140].

Понуђачи чије понуде нису изабране обавештавају се о издавању наруџбенице на њихов изричит захтев^[141]

.....
[136] Члан 16. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[137] Члан 17. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[138] Члан 18. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[139] Члан 19. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[140] Члан 20. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

[141] Члан 21. Правилника о поступку јавне набавке мале вредности.

7. Набавка по партијама

Према дефиницији садржаној у члану 2. став 1. тачка 23) ЗЈН-а, јавна набавка по партијама је набавка чији је предмет обликован у више посебних истоврсних целина и која је као таква означена у јавном позиву и конкурсној документацији. Из наведене дефиниције произилази да ЗЈН појам набавке по партијама везује за појам истоврсности. Дакле, предмет јавне набавке може се обликовати у више целина само уколико су оне истоврсне, то јест уколико свака од партија има за предмет добра, услуге или радове који су међусобно истоврсни. Истоврсна добра, услуге и радови дефинисани су у члану 2. став 1. тачка 22) ЗЈН-а као добра, услуге и радови који имају јединствену класификацију, намену и својства. У ЗЈН-у није прецизирано о каквој класификацији је реч, али се закључак о томе да ли су поједина добра, услуге или радови истоврсни може донети на негативан начин, што значи да ако одређена добра, услуге и радови немају исту намену и својства, они не могу представљати партије у једном поступку јавне набавке. Тако, на пример, у оквиру једног поступка јавне набавке предмет посебних партија не могу бити лекови, прехранбени производи и намештај, јер се ради о добрима која немају исту намену и својства. С друге стране, свака од ових група може се поделити на уже целине које могу бити предмет посебних партија у оквиру истог поступка јавне набавке. Тако се, рецимо, набавка прехранбених производа може поделити на месо, хлеб, воће, поврће итд. као посебне партије у оквиру једног поступка.

ЗЈН у члану 36. предвиђа да се предмет јавне набавке може обликовати у више истоврсних целина (партија), тако да се свака целина може уговорати засебно. Из наведеног произилази да могућност закључења више уговора после једног спроведеног поступка јавне набавке постоји само уколико наручилац предмет јавне набавке обликује у више партија. Прописивањем могућности поделе једне јавне набавке на више партија установљен је изузетак од правила да се после једног спроведеног поступка јавне набавке закључује један уговор.

У ЗЈН-у није ништа наведено о томе када наручилац доноси одлуку о обликовању јавне набавке у више партија. Целисходно би било да се подела јавне набавке на партије изврши већ приликом доношења одлуке о покретању поступка, а може бити и њен саставни део. У самом појму јавне набавке по партијама наведено је да јавна набавка по партијама мора као таква бити означена у јавном позиву и конкурсној документацији. Дакле, садржина јавног позива мора бити таква да из њега недвосмислено произилази да ли је у конкретном случају предмет јавне набавке обликован по партијама или се пак састоји из више ставки за које ће по спроведеном поступку бити закључен један уговор. У јавном позиву наручилац је у обавези да назначи да је предмет јавне набавке

обликован у више партија^[142], док у конкурсној документацији мора бити прецизно дефинисано на колико је партија подељен предмет јавне набавке, шта је све обухваћено појединим партијама, да ли су критеријуми за избор најповољније понуде исти за све партије, да ли су услови за учешће у поступку јавне набавке исти за све партије, односно да ли понуђачи који конкуришу за поједине партије морају испуњавати неке додатне услове итд.

Када је предмет јавне набавке обликован по партијама, приликом одређивања њене процењене вредности узима се у обзир збир вредности свих партија, за период за који се закључује уговор^[143]. Дакле, у погледу вредности, партије се посматрају као једна набавка. Уколико би се вредност поједине партије кретала у границама које су ЗЈН-ом одређене за јавне набавке мале вредности, наручилац ипак не би могао да за ту партију спроведе поступак јавне набавке мале вредности ако њена вредност у збиру са вредношћу осталих партија прелази наведену границу.

ЗЈН-ом је предвиђено да понуђач може поднети понуду за једну или више партија^[144], из чега даље произилази да може поднети понуду и за све партије. У сваком случају, битно је да понуда мора обухватити најмање једну целокупну партију. Дакле, када је једном партијом обухваћено више ставки (нпр. код набавке прехрамбених производа партија месо као ставке обухвата свињско, јунеће и пилеће месо), понуђач мора понудом обухватити све те ставке да би се његова понуда могла сматрати исправном. Уколико понудом не би биле обухваћене све ставке, то јест сви тражени елементи једне партије, наручилац би такву понуду морао да одбије као неисправну.

Када је предмет јавне набавке подељен на партије, понуђач је дужан да у понуди наведе да ли се понуда односи на целокупну набавку или само на одређене партије^[145].

Уколико понуђач поднесе понуду за две или више партија, она мора бити поднета тако да се за сваку партију може оцењивати посебно^[146]. С тим у вези треба напоменути да би наручилац требало да у упутству понуђачима како да сачине понуду, које је саставни део конкурсне документације, ближе објасни начин састављања и подношења понуде за две или више партија, па и да укаже понуђачима како, на пример, треба раздвојити документацију која се односи на различите партије, која документа се могу поднети у једном примерку и томе слично. С друге стране, понуђачи се приликом подношења понуда за више партија морају строго придржавати датих упутстава. Уопште узев, документација којом се доказује испуњеност услова за учешће у поступку јавне набавке најчешће се подноси у једном примерку, док се комерцијални део понуде подноси за сваку партију посебно.

.....

[142] Члан 2. став 1. тачка 23) ЗЈН-а.

[143] Члан 36. став 2. ЗЈН-а.

[144] Члан 36. став 3. ЗЈН-а.

[145] Члан 36. став 4. ЗЈН-а.

[146] Члан 36. став 5. ЗЈН-а.

Једна од особености поступка јавне набавке чији је предмет обликован по партијама јесте и могућност да понуђач да попуст на понуђену цену. ЗЈН у члану 2. став 1. тачка 20) дефинише попуст на понуђену цену као метод одређивања цене који понуђач може понудити само када је предмет јавне набавке обликован у више партија, а наручилац тај метод не може предвидети у конкурсној документацији као елемент критеријума. Овде се практично ради о ситуацији да понуђач поднесе понуду нпр. за две партије, при томе наведе цену за једну и за другу партију и истовремено назначи да ће уколико његова понуда буде изабрана као најповољнија за прву партију, дати попуст у одређеном проценту на цену у другој партији. С обзиром на то да се овде ради о условном попусту (узима се у обзир тек уколико понуда истог понуђача за прву партију буде оцењена као најповољнија), он се не приказује у оквиру понуђене цене, већ као посебан елемент понуде. ЗЈН, стога, забрањује да се наведени попуст разматра као елемент критеријума, јер уколико би наручилац бодовао цену са урачунатим попустом, а затим и попуст као посебан елемент критеријума, дошло би до тога да се један те исти елемент оцењује два пута.

Поделом јавне набавке на партије постижу се вишеструке користи, посматрано пре свега са становишта остваривања начела обезбеђивања конкуренције међу понуђачима и начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава. С једне стране, поделом једне јавне набавке на више партија повећавају се изгледи за прикупљање већег броја понуда, јер се ствара могућност да за поједине партије понуде поднесу понуђачи који иначе не би могли да конкуришу за ту јавну набавку уколико би њен предмет био одређен као једна целина. Другим речима, омогућава се учешће у поступку и оним понуђачима чији су пословни и технички капацитети такви да не могу понудити целокупан предмет јавне набавке, што директно утиче на повећање конкуренције међу понуђачима. У ситуацији када је повећана конкуренција међу понуђачима, логично је очекивати да ће понуђачи нудити повољније услове реализације јавне набавке, како у погледу понуђене цене, тако и у погледу осталих елемената понуде. На тај начин се посредно доприноси и остваривању начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава. С друге стране, спајањем више истоврсних целина и спровођењем једног поступка јавне набавке уместо више посебних поступака за сваку од целина постижу се уштеде како у времену потребном за спровођење поступка и реализацију набавке, тако и у трошковима спровођења поступка (нпр. мањи су трошкови припреме конкурсне документације, трошкови оглашавања итд.).

8. Почетак и избор поступка јавне набавке

Наручилац може да покрене поступак јавне набавке уколико су за то испуњена два услова:

- 1) ако је јавна набавка предвиђена у годишњем плану набавки;
- 2) ако су за ту набавку предвиђена средства у буџету Републике Србије, територијалне аутономије, локалне самоуправе или у финансијском плану наручиоца^[147].

Оба ова услова морају бити кумулативно испуњена.

У члану 20. ЗЈН-а набројани су поступци јавних набавки у којима се врши избор најповољније понуде. По правилу, избор најповољније понуде врши се у отвореном поступку, а може се вршити и у другим поступцима јавних набавки уколико су за то испуњени услови предвиђени ЗЈН-ом.

Из овакве формулације произилази да је спровођење отвореног поступка одређено као правило. То практично значи да наручилац увек може спровести отворени поступак јавне набавке, без обзира на то шта је предмет јавне набавке у конкретном случају и колика је његова вредност. Спровођење других врста поступака предвиђено је само као могућност, и то само уколико су испуњени ЗЈН-ом предвиђени услови за њихову примену. Опредељење законодавца да спровођење отвореног поступка постави као правило резултат је чињенице да се применом отвореног поступка у највећој мери обезбеђује поштовање основних начела ЗЈН-а. Пре свега, отворени поступак је најтранспарентнији, његовом применом се у највећој мери обезбеђује поштовање начела обезбеђивања конкуренције међу понуђачима, а тиме и начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава.

Међутим, постоје и ситуације у којима би примена отвореног поступка за избор најповољније понуде била нецелисходна посматрано са становишта остваривања начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава. Такве ситуације могу бити веома разнолике. Оне су понекад условљене специфичном природом предмета јавне набавке, понекад вредношћу јавне набавке, понекад немогућношћу наручиоца да прецизно предвиди и испланира када и у ком обиму ће се јавити потреба за набавком одређених

[147] Члан 27. став 1. ЗЈН-а.

добара, услуга или радова итд. Управо због таквих ситуација ЗЈН је предвидео могућност спровођења других врста поступака јавних набавки.

Тако, на пример, постоје јавне набавке чија је вредност толика да би трошкови спровођења отвореног поступка и време потребно за његово спровођење били несразмерни са њеном вредношћу, те би у таквим случајевима примена отвореног поступка била нерационална. Дакле, уколико је вредност одређене јавне набавке, у збиру са вредношћу осталих истоврсних набавки, на годишњем нивоу нижа од вредности која је законом којим се уређује годишњи буџет Републике Србије одређена као горња граница јавних набавки мале вредности, наручилац може одлучити да за ту набавку спроведе поступак јавне набавке мале вредности. Приликом одлучивања о томе да ли ће за одређену набавку спровести поступак јавне набавке мале вредности, наручилац мора водити рачуна о томе колика је вредност конкретне набавке и какви су изгледи да се у току исте буџетске године појави потреба за истим или истоврсним предметом јавне набавке. Уколико је процењена вредност конкретне јавне набавке близу горњег лимита јавних набавки мале вредности, било би целисходније спровести отворени поступак, јер би се могло десити да вредности приспелих понуда буду изнад законом предвиђеног горњег лимита јавних набавки мале вредности, па би се поступак морао обуставити. Такође, може се десити да се накнадно јави потреба за истим или истоврсним предметом јавне набавке, што би могло довести до тога да збир њихових вредности прелази законом одређен горњи лимит јавне набавке мале вредности, те отуда и немогућност спровођења ове врсте поступка.

Постоје и ситуације у којима се унапред зна да наручилац може добити само једну понуду, јер на тржишту за тај предмет јавне набавке постоји само један понуђач, те би и у таквим случајевима спровођење отвореног поступка било нецелисходно. Осим тога, може се десити и да наступе ванредне, непредвидљиве околности односно догађаји, независни од воље наручиоца, који намећу потребу да се ова набавка реализује у што краћем року. У таквим и другим, законом предвиђеним ситуацијама, наручилац може одлучити да за јавну набавку не спроводи отворени поступак, већ да је реализује у преговарачком поступку, уколико су за његову примену испуњени законом предвиђени услови.

С друге стране, постоје и набавке за које на тржишту постоји велики број понуђача, али је за успешност реализације тих набавки неопходна одређена специфична техничка, финансијска или кадровска опремљеност, што може испунити само мали број понуђача. У таквим случајевима наручилац може одлучити да избор најповољнијег понуђача изврши у рестриктивном поступку, где би кроз прву фазу најпре извршио селекцију (квалификацију) потенцијалних понуђача, а затим их у другој фази позвао да поднесу понуде. Исту врсту поступка наручилац би могао да спроведе и када се јавна набавка не може унапред планирати, а предмет јавне набавке су потрошна добра, повремене услуге, повремене поправке или радови на одржавању, чији се обим не може планирати, нити се може предвидети када ће се за њима јавити потреба. Дакле, ако предмет јавне набавке испуњава претходно наведене услове, а сама набавка се не спроводи према посебним захтевима наручиоца, већ у складу са тржишним условима, наручилац би за такву набавку могао да спроведе рестриктивни поступак.

У сваком случају, треба нагласити да је исправна одлука о избору врсте поступка од великог значаја за ефикасно, успешно и правовремено спровођење поступка јавне набавке, као и за њену реализацију. Стога, приликом одлучивања о томе коју ће врсту поступка јавне набавке спровести, наручилац мора да обрати посебну пажњу на врсту предмета јавне набавке, његове специфичности, вредност јавне набавке, на учесталост потребе за истим или сличним предметом набавке, а затим да на основу тих елемената процени који би поступак било најцелисходније спровести, посматрано са становишта остваривања начела јавних набавки.

Поступак јавне набавке покреће се доношењем одлуке о покретању поступка^[148]. Ова одлука доноси се у писаној форми и мора да садржи:

- 1) редни број јавне набавке за текућу годину;
- 2) предмет јавне набавке и врсту поступка јавне набавке;
- 3) процењену вредност јавне набавке;
- 4) податке о одлуци о одобравању јавне набавке инвестиционог значаја;
- 5) оквирне датуме у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка јавне набавке и
- 6) податке о апропријацији у буџету, односно финансијском плану за плаћање.

Уколико се јавна набавка спроводи у рестриктивном или преговарачком поступку, у одлуци о покретању поступка морају бити наведени разлози за примену те врсте поступка^[149].

Осим ових, обавезних елемената, у одлуци о покретању поступка могу бити садржани и други елементи прописани ЗЈН-ом за које наручилац процени да су у конкретном случају од значаја за спровођење поступка јавне набавке^[150]. Тако, на пример, када је јавна набавка обликована по партијама, у одлуци о покретању поступка могу бити садржани подаци о томе на колико партија је подељен предмет јавне набавке, шта је предмет сваке од партија, колика је процењена вредност сваке од партија понаособ итд.

Истовремено са доношењем одлуке о покретању поступка, наручилац доноси и решење о образовању комисије за јавну набавку^[151]. Ово решење доноси орган наручиоца који је надлежан за доношење одлуке о покретању поступка јавне набавке^[152]. Комисија

.....
[148] Члан 28. став 1. ЗЈН-а.

[149] Члан 28. став 2. ЗЈН-а.

[150] Члан 28. став 3. ЗЈН-а.

[151] Члан 28. став 4. ЗЈН-а.

[152] Члан 2. став 1. Правилника о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке („Сл. гласник РС“, бр. 50/09).

за јавну набавку мора имати председника и најмање два члана од којих један мора бити дипломирани правник^[153]. Препоручљиво је да се приликом именовања чланова комисије у истом решењу именују заменици председника и чланова како би се у случају њихове одсутности или спречености обезбедио несметан рад комисије. Један од чланова комисије може бити службеник за јавне набавке. Међутим, уколико се спроводи поступак јавне набавке добара или услуга чија је процењена вредност већа од петоструког износа вредности која је одређена као горња граница за примену поступка јавне набавке мале вредности, односно уколико је процењена вредност јавне набавке радова већа од десетоструког износа те вредности, један од чланова комисије обавезно мора бити службеник за јавне набавке^[154]. Наручилац би требало да за чланове комисије именује лица која имају одговарајуће стручно образовање из области која је предмет јавне набавке^[155]. Уколико наручилац нема запослено лице са одговарајућим стручним образовањем у напред изнетом смислу, у комисију се може именовати и лице које није запослено код наручиоца. За члана комисије не може се именовати лице запослено у правном лицу које може бити понуђач за тај предмет јавне набавке или у правном лицу коме је поверена израда техничке документације за тај предмет јавне набавке^[156]. Комисија има задатак да припреми конкурсну документацију, оглас о јавним набавкама, односно позив за прикупљање понуда, измене или допуне конкурсне документације, додатне информације или појашњења, предлог одлуке о продужењу рока за подношење понуда, да отвори, прегледа и рангира понуде или пријаве, води преговарачки поступак, састави писани извештај о стручној оцени понуда, припреми предлог одлуке о избору најповољније понуде или обустави поступка и предлог одлуке о признавању квалификације^[157].

[153] Члан 3. став 1. Правилника о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке („Сл. гласник РС“, бр. 50/09).

[154] Члан 3. став 2. Правилника о поступку издавања сертификата за службеника за јавне набавке („Сл. гласник РС“, бр. 50/09).

[155] Члан 4. став 1. Правилника о критеријумима за образовање комисије за јавне набавке („Сл. гласник РС“, бр. 50/09).

[156] Члан 4. став 3. Правилника о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке („Сл. гласник РС“, бр. 50/09).

[157] Члан 5. Правилника о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке („Сл. гласник РС“ бр. 50/09).

9. Језик у поступку јавне набавке, валута и антикорупцијско правило

Језик у поступку јавне набавке

ЗЈН у члану 15. став 1. најпре прописује опште правило да наручилац припрема конкурсну документацију и води поступак јавне набавке на српском језику.

Међутим, уколико је вредност јавне набавке добара и услуга већа од 150.000.000 динара, односно вредност јавне набавке радова већа од 300.000.000 динара, наручилац је дужан да конкурсну документацију припреми и на страном језику који се уобичајено користи у међународној трговини^[158].

Понуђачи понуде дају на језику на којем је припремљена конкурсна документација, односно на језику који је наручилац назначио у конкурсној документацији^[159].

Наручилац може дозволити понуђачима да понуде, у целини или делимично, дају и на страном језику^[160]. Ово се нарочито тиче дела понуде који се односи на техничке карактеристике, квалитет и техничку документацију. Уколико наручилац дозволи понуђачима да понуду или део понуде дају на страном језику, дужан је да у конкурсној документацији наведе који део понуде може бити дат на страном језику и на ком страном језику^[161]. Понуђачи се при том строго морају придржавати упутства датог у конкурсној документацији у погледу дела понуде који може бити дат на страном језику.

У случају када наручилац допусти понуђачима да понуду или део понуде дају 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 року који му сам

.....
[158] Члан 15. став 2. ЗЈН-а.

[159] Члан 15. став 3. ЗЈН-а.

[160] Члан 16. став 1. ЗЈН-а.

[161] Члан 16. став 2. ЗЈН-а.

одреди, изврши превод тог дела понуде на српски језик^[162]. 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^[163].

Валута

Вредности јавних набавки у поступцима исказују се у динарима. Ово опште правило прописано у члану 17. став 1. ЗЈН-а односи се како на процењену вредност јавне набавке од стране наручиоца у конкурсној документацији, односно у одлуци о покретању поступка јавне набавке, тако и на цене које понуђачи дају у понудама. Међутим, као и када је у питању језик у поступку јавне набавке, закон даје могућност наручиоцу да дозволи понуђачима да цену у понуди уместо у динарима искажу у једној страниој валути. Уколико наручилац дозволи понуђачима да понуде искажу у страниој валути, дужан је да у конкурсној документацији наведе да ће се за прерачун у динаре користити одговарајући средњи курс Народне банке Србије на дан када је започето отварање понуда^[164]. Дакле, цене у понуди које су исказане у страниој валути наручилац ће најпре прерачунати у динаре, а затим их тако прерачунате упоређивати са осталим понудама.

Уколико наручилац дозволи понуђачима да цене у понудама искажу у једној страниој валути, дужан је да у конкурсној документацији наведе у којој страниој валути се цене могу исказати^[165]. Из наведеног произилази да искључиво од наручиоца зависи да ли ће се цене у понуди исказати у страниој валути и у којој страниој валути. С друге стране, понуђачи се строго морају придржавати упутства датог у конкурсној документацији у погледу врсте стране валуте у којој се може изразити цена у понуди. Уколико наручилац у конкурсној документацији назначи да се цене у понуди исказују у динарима, а понуђач ипак цену искаже у страниој валути, то његову понуду чини неисправном и наручилац је дужан да је одбије. Исто се поступа и у ситуацији када наручилац назначи страну валуту у којој се може исказати цена у понуди, а понуђач цену искаже у некој другој страниој валути.

Антикорупцијско правило

Циљ уређења јавних набавки, поред остварења основног начела економичности и ефикасности употребе јавних средстава (а кроз остала начела одређена у ЗЈН-у као средства за постизање тог основног), свакако јесте и борба против корупције у тој области.

.....
[162] Члан 16. став 3. ЗЈН-а.

[163] Члан 16. став 4. ЗЈН-а.

[164] Члан 17. став 2. ЗЈН-а.

[165] Члан 18. ЗЈН-а.

Корупција у јавним набавкама не доноси само губитак у новцу (јавним средствима), већ утиче на то да се набављају добра, услуге и радови који по својим карактеристикама, квалитетом и роковима испоруке не одговарају потребама наручиоца, а неретко се дешава да се испоручи само део уговореног или да испорука у целини изостане. Неадекватна реализација уговора о јавним набавкама додатно увећава негативне ефекте корупције у јавним набавкама. Последице неадекватно реализованих јавних набавки одражавају се двоструко негативно на рад свих наручилаца: трошкови њиховог функционисања се увећавају, с тим да је квалитет услуга које пружају грађанима слабији од потенцијалног, што све, у крајњој линији, пада на терет грађана с обзиром на то да су у питању институције које се у претежном делу финансирају њиховим новцем и да су грађани корисници њихових услуга.

Закон у овој одредби прописује одбијање понуде као санкцију за коруптивне радње предузете од стране понуђача према одређеним лицима у различитим фазама поступка јавне набавке.

Као коруптивне радње које предузима понуђач у поступку јавне набавке, члан 19. ЗЈН-а у ставу 1. одређује непосредно или посредно давање, понуду или стављање у изглед поклона или неке друге користи члану комисије за јавне набавке, лицу које је учествовало у припреми конкурсне документације, лицу које учествује у планирању јавне набавке или неком другом лицу, док у ставу 2. одређује непосредну или посредну претњу тим истим лицима. Међутим, да би наведене радње понуђача биле разлог за одбијање његове понуде, потребно је да се утврди да су предузете да би понуђач извршио утицај са циљем да сазна поверљиве информације или да утиче на поступање наручиоца или доношење одлука у било којој фази јавне набавке, као и да о томе наручилац има на располагању веродостојан доказ који би потврдио да су наведене радње заиста и предузете.

Ставом 3. члана 19. ЗЈН-а прописана је обавеза наручиоца да у претходно наведеним случајевима, када утврди да постоје коруптивне радње, о томе обавести надлежне органе који ће предузети одређене мере у циљу санкционисања таквих радњи (пре свега, полицију и тужилаштво).

10. Одредбе о објављивању – врсте огласа

Оглашавање јавних набавки у највећој мери доприноси реализацији начела транспарентности употребе јавних средстава и начела обезбеђења конкуренције међу понуђачима. Према решењима садржаним у ЗЈН-у, за сваки спроведени поступак јавне набавке објављује се бар по један оглас о јавној набавци. Објављивањем огласа о јавним набавкама наручиоци, у зависности од врсте огласа, обавештавају ширу јавност, а самим тим и потенцијалне понуђаче, о намери да спроведу планиране јавне набавке, позивају их да поднесу понуде, односно пријаве, обавештавају о избору најповољније понуде, о закључењу уговора о јавној набавци или пак о обустави поступка јавне набавке. С једне стране, потенцијалним понуђачима се на тај начин омогућава да се упознају са намером наручиоца да за одређени предмет спроведе поступак јавне набавке, те да се на време припреме за подношење понуде. С друге стране, у случају примене мање конкуретних поступака јавних набавки, потенцијалним понуђачима се омогућава да се упознају са околношћу да је спроведен преговарачки поступак и да, уколико сматрају да су њихова права тиме повређена, покрену поступак заштите права.

Огласи о јавним набавкама објављују се у „Службеном гласнику Републике Србије“ у року од 15 дана од дана достављања захтева наручиоца за објављивање огласа^[166]. Изузетак од овога представља обавештење о избору најповољније понуде у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива из члана 24. став 1. тачка 4) ЗЈН-а, које се објављује у року од пет дана од дана достављања захтева.

Осим у „Службеном гласнику РС“, огласи о јавним набавкама објављују се и на Порталу јавних набавки, уколико је вредност јавне набавке добара, услуга или радова изнад границе која је утврђена Законом о буџету Републике Србије за јавне набавке мале вредности^[167].

Наручиоци могу на Порталу јавних набавку објавити и огласе за набавке мале вредности^[168].

Опште правило је да се сви огласи о јавним набавкама објављују на српском језику. Међутим, уколико вредност јавне набавке прелази 150.000.000 динара за добра и услу-

.....
[166] Члан 69. став 1. ЗЈН-а.

[167] Члан 69. став 2. ЗЈН-а.

[168] Члан 69. став 3. ЗЈН-а.

ге, односно 300.000.000 динара за радове, огласи о јавним набавкама објављују се и на језику који се уобичајено користи у међународној трговини. Обавеза објављивања огласа на страном језику предвиђена је из разлога што се код набавки чија вредност прелази наведене износе и конкурсна документација мора припремити и на страном језику који је уобичајен у међународној трговини^[169].

Врсте огласа које предвиђа ЗЈН су:

- 1) претходни распис;
- 2) јавни позив;
- 3) обавештење о избору најповољније понуде у складу са чланом 24. став 2. ЗЈН-а;
- 4) обавештење о закљученом уговору о јавној набавци;
- 5) обавештење о обустави поступка јавне набавке^[170].

Претходни распис^[171] је таква врста огласа којим је наручилац дужан да најмање једном годишње објави своју намеру да за планиране јавне набавке чија је оквирна вредност већа од 50.000.000 динара спроведе поступак јавне набавке. Претходни распис мора бити објављен у року од најмање 30 дана, а највише 12 месеци пре него што ће бити објављен јавни позив за јавну набавку. Дакле, наручилац не може објавити јавни позив за прикупљање понуда, односно пријава уколико од дана објављивања претходног расписа који се односи на ту јавну набавку није прошло 30 дана. С друге стране, ако је од дана објављивања претходног расписа протекло више од 12 месеци, наручилац најпре мора објавити нови претходни распис, па тек по истеку 30 дана од дана његовог објављивања може објавити јавни позив за прикупљање понуда, односно пријава. Објављивање претходног расписа има за циљ да се потенцијални понуђачи упознају са намером наручиоца да спроведе поступак јавне набавке велике вредности, чиме им се омогућава да се благовремено припреме за учешће у том поступку. Осим тога, објављивањем претходног расписа наручиоци стичу могућност да, у складу са чл. 64. и 67. ЗЈН-а, општи рок за прикупљање понуда у отвореном поступку, односно рок за подношење понуда у рестриктивном поступку, одреде у трајању краћем од 30 дана, али не и краћем од 22 дана.

Јавни позив је врста огласа којим наручилац шири јавност, а самим тим и потенцијалне понуђаче, обавештава о томе да је покренуо поступак одређене јавне набавке и позива их да му поднесу понуде. Јавни позив за прикупљање понуда, односно пријава у највећој мери доприноси обезбеђивању конкуренције међу понуђачима у поступцима

.....
[169] Члан 69. став 3. и 4. ЗЈН-а.

[170] Члан 70. ЗЈН-а.

[171] Члан 71. ЗЈН-а.

јавних набавки. ЗЈН у члану 72. прописује да је наручилац дужан да објави јавни позив за прикупљање понуда, односно пријава за јавну набавку у отвореном поступку, првој фази рестриктивног поступка, квалификационом поступку, преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и поступку путем конкурса.

ЗЈН-ом је прописана и обавезна садржина јавног позива. Тако, јавни позив за прикупљање понуда у отвореном поступку, преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и поступку путем конкурса мора да садржи податке о наручиоцу, предмету набавке, условима за учешће у поступку, критеријуму и елементима критеријума за избор најповољније понуде, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења понуде, времену и месту отварања понуде, року за доношење одлуке о избору најповољније понуде, као и имену особе за контакт која ће пружати додатне информације^[172].

Јавни позив за прикупљање пријава у првој фази рестриктивног поступка и квалификационом поступку мора садржати податке о наручиоцу, предмету набавке, условима за признавање квалификације, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења пријаве, времену и месту отварања пријава, року за доношење одлуке о признавању квалификације, као и имену особе за контакт која ће пружати додатне информације^[173].

Осим наведених обавезних елемената, јавни позив, у зависности од околности конкретне јавне набавке, може садржати и друге податке који су од значаја за обавештавање понуђача.

Позив за подношење понуда у другој фази рестриктивног поступка^[174] не спада у огласе о јавним набавкама, мада се одредбе о његовој садржини налазе у делу ЗЈН-а који се односи на огласе о јавним набавкама. Он није ни наведен као врста огласа, нити је прописана обавеза његовог објављивања. Позив за подношење понуда у другој фази рестриктивног поступка практично је интерни позив којим наручилац позива кандидате да доставе понуде. Његова обавезна садржина прописана је чланом 73. ЗЈН-а, у којем се наводи да позив за подношење понуда садржи податке о наручиоцу, предмету набавке, критеријуму и елементима критеријума за избор најповољније понуде, времену и месту увида у конкурсну документацију, условима за преузимање конкурсне документације, времену и месту подношења понуде, времену и месту отварања понуда, року за доношење одлуке о избору најповољније понуде, као и податке о адреси наручиоца за контакт на којој ће се пружати додатне информације.

Осим ових података, позив може да садржи и друге податке неопходне за обавештавање кандидата.

.....
[172] Члан 72. став 2. ЗЈН-а.

[173] Члан 72. став 3. ЗЈН-а.

[174] Члан 73. ЗЈН-а.

Обавештење о избору најповољније понуде у складу са чланом 24. став 2. ЗЈН-а је оглас који је наручилац дужан да објави у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, који је један од најмање транспарентних поступака јавних набавки. Стога је ЗЈН прописао обавезу за наручиоца да у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива (изузев у случају јавне набавке добара понуђених и купљених на робним берзама), у року од три дана од дана доношења одлуке о избору најповољније понуде достави ради објављивања у „Службеном гласнику РС“ и на Порталу јавних набавки обавештење о избору најповољније понуде. То обавештење мора да садржи податке о предмету набавке, о изабраној понуди, као и податке о основу за спровођење преговарачког поступка. Сврха објављивања овог обавештења је да се јавност, а пре свега потенцијални понуђачи, упознају са околношћу да је одређени наручилац спровео преговарачки поступак, те да им се на тај начин омогући да евентуалним подношењем захтева за заштиту права покрену поступак заштите и оспоравају постојање основа за спровођење преговарачког поступка.

Обавештење о закљученом уговору о јавној набавци^[175] је оглас којим наручилац обавештава јавност да је конкретан поступак јавне набавке окончан закључењем уговора. То обавештење наручилац је дужан да достави ради објављивања у „Службеном гласнику РС“ у року од три дана од дана закључења уговора. У истом року, наручилац је дужан да наведено обавештење објави и на Порталу јавних набавки. ЗЈН-ом није прописана обавезна садржина обавештења о закљученом уговору, али би оно свакако требало да садржи податке о наручиоцу, предмету набавке и изабраном понуђачу.

Обавештење о обустави поступка јавне набавке^[176] је оглас којим наручилац обавештава јавност да је поступак јавне набавке окончан доношењем одлуке о обустави поступка. То обавештење наручилац је дужан да достави ради објаве у „Службеном гласнику РС“ и објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења одлуке о обустави поступка јавне набавке. И ово обавештење се објављује у року од 15 дана од дана достављања захтева за објављивање.

.....
[175] Члан 74. ЗЈН-а.

[176] Члан 79. став 4. ЗЈН-а.

11. Портал јавних набавки - - електронско оглашавање

У складу са ЗЈН/2002, огласи о јавним набавкама објављивали су се у „Службеном гласнику Републике Србије“, а у случају да је вредност набавке прелазила прописане лимите, огласи су морали да се објављују и у једним дневним новинама које се дистрибуирају на територији целе Републике.

Ступањем на снагу ЗЈН-а почетком јануара 2009. године дошло је до измене у начину оглашавања јавних набавки, односно уместо комерцијалног оглашавања у једним дневним новинама уводи се бесплатно оглашавање на Порталу јавних набавки^[177]. При томе, и даље остаје на снази обавеза оглашавања у „Службеном гласнику РС“.

У оквиру начела транспарентности, ЗЈН прописује да се огласи о јавним набавкама објављују у „Службеном гласнику РС“ и на Порталу јавних набавки^[178]. Дакле, јасно је да је један од основних циљева увођења Портала управо повећање транспарентности и информисаности у области јавних набавки.

У складу са ЗЈН-ом, један од послова који су у надлежности Управе јесте формирање и одржавање Портала јавних набавки са циљем унапређења опште информисаности наручилаца и понуђача^[179]. Другим речима, ова одредба говори у прилог томе да наручиоци имају законску обавезу да објављују своје огласе о јавним набавкама управо на наведеном, републичком Порталу, а не на неким другим, локалним и комерцијалним порталима.

Оглашавање јавних набавки на Порталу не представља обавезу у свим случајевима, већ само уколико је вредност јавне набавке добара, услуга или радова изнад горњег лимита утврђеног Законом о буџету Републике Србије за јавне набавке мале вредности^[180].

Огласи се на Порталу морају објављивати на српском језику, а уколико јавна набавка прелази износ од 150.000.000 динара за добра и услуге, односно 300.000.000 динара за радове, огласи се објављују и на једном страном језику који се уобичајено користи у

.....
[177] Порталу јавних набавки се приступа преко сајта Управе за јавне набавке (www.ujn.gov.rs).

[178] Члан 10. став 1. ЗЈН-а.

[179] Члан 99. став 1. тачка 11) ЗЈН-а.

[180] Члан 69. став 2. ЗЈН-а.

међународној трговини^[181]. У том смислу, на Порталу је за сада омогућено објављивање огласа на енглеском језику.

ЗЈН, такође, предвиђа да се на Порталу могу објављивати и огласи о јавним набавкама мале вредности, уколико наручилац процени да му је то сврсисходно, пре свега због повећања транспарентности и конкурентности поступка кроз прикупљање што већег броја понуда. У том смислу на Порталу је и практично омогућено објављивање огласа о јавним набавкама мале вредности, односно оних набавки које се спроводе у поступцима јавних набавки мале вредности^[182].

У члану 70. ЗЈН-а наведене су врсте огласа које наручиоци морају објављивати на Порталу, и то су:

- претходни распис;
- јавни позив;
- обавештење о избору најповољније понуде у преговарачком поступку без објављивања јавног позива;
- обавештење о обустави поступка јавне набавке;
- обавештење о закљученом уговору о јавној набавци.

Поред наведених врста огласа, чланом 32. ЗЈН-а предвиђено је да се одлука о продужењу рока за подношење понуда објављује на исти начин на који се објављује и јавни позив, односно мора се огласити и на Порталу у случају да је претходно постојала обавеза објављивања јавног позива за конкретну набавку.

Поред објављивања прописаних врста огласа, на Порталу се по ЗЈН-у објављују и тромесечни извештаји о закљученим уговорима и спроведеним поступцима јавних набавки, као и одлуке Републичке комисије.

Конкретно, Управа је у обавези да на основу тромесечних извештаја о јавним набавкама које јој наручиоци достављају, припреми прегледе извештаја и објави их на Порталу, тако да свако ко је заинтересован може бесплатно, без регистрације, да провери да ли је одређени наручилац доставио извештај и шта се у њему конкретно налази^[183].

Када је реч о објављивању одлука Републичке комисије, она је по ЗЈН-у дужна да, након што одлуку достави странкама у поступку, исту достави и Управи ради њеног објављивања

.....
[181] Члан 69. став 4. и 5. ЗЈН-а.

[182] Члан 69. став 3. ЗЈН-а.

[183] Члан 94. став 5. ЗЈН-а.

на Порталу^[184]. Као и у случају објављивања извештаја, и овде свако заинтересовано лице може бесплатно приступити Порталу и вршити претрагу донетих и објављених одлука у целини, чиме се у најширем могућем смислу повећавају транспарентност и информисаност у области јавних набавки.

У случају да наручилац не објави неки од прописаних огласа о јавним набавкама у „Службеном гласнику РС“ или на Порталу, ЗЈН-ом је предвиђена новчана казна, која се креће у износу од 100.000 динара до 1.000.000 динара по сваком необјављеном огласу^[185].

.....
[184] Члан 117. став 5. ЗЈН-а.

[185] Члан 121. став 1. тачка 14) ЗЈН-а.

12. Конкурсна документација - - садржина, измене и допуне

Садржина конкурсне документације

Израда конкурсне документације представља сложену и захтевну радњу наручиоца у поступку јавне набавке, уједно и веома одговорну. Наиме, наручиоци морају строго водити рачуна о томе да саставе конкурсну документацију на основу које понуђачи могу да припреме исправну понуду^[186].

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-а и подзаконског акта - *Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки*^[187].

Обавезни елементи конкурсне документације су:

1. Позив за подношење понуде^[188]

У позиву за подношење понуда наводе се одређени подаци који се односе на:

- самог наручиоца, као што су нпр. назив и адреса наручиоца, а уколико се набавка спроводи у складу са чланом 29. ЗЈН-а, то јест по овлашћењу од стране другог наручиоца, наводи се ко је наручилац предметне набавке, а ко је спроводи по овлашћењу;
- врсту поступка у којем ће бити спроведена јавна набавка, као и на примену других закона, прописа, међународних уговора и споразума;

.....
[186] Члан 30. став 1. ЗЈН-а.

[187] „Сл.гласник РС“, бр. 50/09.

[188] Члан 30. став 3. тачка 1) ЗЈН-а и члан 3. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

- предмет јавне набавке, а ако је он обликован у више партија, наводи се шта су партије. Предмет се детаљније описује у делу конкурсне документације који се односи на техничке спецификације;
- обавештење да се понуде припремају и подносе у складу са конкурсном документацијом и јавним позивом;
- начин и место подношења понуда, као и који је последњи дан рока за подношење понуда са одређивањем тачног датума и сата;
- место отварања понуда, као и којег дана ће се понуде отварати и у колико сати. Потребно је навести у које време и на који начин овлашћени представници понуђача подносе пуномоћја;
- обавештење о року у којем ће наручилац донети одлуку о избору најповољније понуде, односно одлуку о признавању квалификације.

2. Упутство понуђачима како да сачине понуду^[189]

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

У упутству се наводе:

- језик на којем се припрема понуда. Правило је да се понуде дају на српском језику, с обзиром на то да наручилац припрема конкурсну документацију и води поступак на српском језику. Уколико наручилац у конкурсној документацији дозволи да се понуде, у целини или делимично, дају на страном језику, он мора прецизирати који је то језик и који део понуде се може припремити на том језику^[190];
- обавезна садржина понуде;
- посебни захтеви у вези са сачињавањем понуде, уколико постоје (нпр. како се попуњавају обрасци, ко попуњава, потписује и оверава податке и обрасце дате у понуди итд.);
- обавештење које се односи на могућност подношења понуде за једну или више партија уколико је предмет јавне набавке обликован по партијама. Овде је неопходно да наручилац да и упутство о томе како се подносе понуде у случају об-

[189] Члан 30. став 3. тачка 2) ЗЈН-а и члан 4. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[190] Члан 15. ЗЈН-а.

ликовања предмета јавне набавке по партијама како би се омогућило оцењивање за сваку партију посебно^[191];

- обавештење о понудама са варијантама, то јест да ли је њихово подношење забрањено. Ако наручилац није забранио понуде са варијантама, потребно је да одреди минималне техничке спецификације које морају бити испоштоване у варијантним понудама^[192];
- обавештење о томе да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да учествује у заједничкој понуди или као подизвођач^[193];
- да ли ће понуђач извршење набавке делимично поверити подизвођачу;
- да ли ће наручилац захтевати, уколико заједничка понуда буде изабрана као најповољнија, правни акт којим се понуђачи обавезују на заједничко извршење набавке, а којим ће бити прецизирана одговорност сваког учесника у заједничкој понуди^[194];
- захтеви у погледу начина и услова плаћања, гарантног рока, као и евентуалне друге околности од којих зависи исправност понуде;
- валута и начин на који мора бити изражена цена у понуди^[195];
- подаци о средству финансијског обезбеђења (врста, садржина, начин подношења, висина и рокови), уколико се оно захтева;
- на који начин се означавају поверљиви подаци у понуди, са напоменом да се цена и остали подаци који су неопходни за примену елемената критеријума и рангирање понуда неће сматрати поверљивим^[196];
- на који начин се могу тражити додатне информације, односно објашњења у вези са припремањем понуде^[197];
- рок важења понуде, са напоменом да тај рок не може бити краћи од 60 дана од дана отварања понуда^[198];

[191] Члан 36. став 5. ЗЈН-а.

[192] Члан 56. ЗЈН-а.

[193] Члан 53. став 3. ЗЈН-а.

[194] Члан 50. став 3. ЗЈН-а.

[195] Члан 17. ЗЈН-а.

[196] Члан 12. ЗЈН-а.

[197] Члан 32. ЗЈН-а.

[198] Члан 55. став 1. ЗЈН-а.

- на који начин наручилац може тражити додатна објашњења од понуђача након отварања понуда и на који начин се врши контрола код понуђача, односно његовог подизвођача^[199];
- рок за закључење уговора. Наручилац наводи у ком року ће изабрани понуђач приступити закључењу уговора и предвиђа последице пропуштања тог рока^[200];
- врста другог релевантног доказа који је од значаја за уредно извршење обавеза понуђача по раније закљученим уговорима^[201];
- елементи уговора о којима ће се преговарати и начин преговарања, уколико се спроводи преговарачки поступак^[202];
- врста критеријума за избор најповољније понуде, односно све елементе критеријума који морају бити описани и вредносно изражени, односно мора бити одређена методологија за доделу пондера која ће омогућити објективну проверу оцењивања понуда^[203];
- елементи критеријума на основу којих ће се извршити избор најповољније понуде у случају када постоје понуде са истим бројем пондера^[204];
- обавештење о начину и року за подношење захтева за заштиту права понуђача, уз навођење броја жиро рачуна на који је подносилац захтева приликом подношења захтева дужан да уплати таксу одређену ЗЈН-ом;
- обавештење о томе да ће уговор бити закључен по истеку рока за подношење захтева за заштиту права из члана 107. ЗЈН-а^[205].

3. Образац понуде^[206]

Образац понуде понуђач мора да попуни, овери печатом и потпише.

Образац понуде садржи податке:

- о понуђачу (назив, седиште, ПИБ, име особе за контакт...);

.....

[199] Члан 58. ЗЈН-а.

[200] Члан 59. став 4. ЗЈН-а.

[201] Члан 47. став 2. тачка 5) ЗЈН-а.

[202] Члан 23. став 3. и члан 24. став 6. ЗЈН-а.

[203] Члан 51. став 3. ЗЈН-а.

[204] Члан 51. став 4. ЗЈН-а.

[205] Члан 82. став 5. ЗЈН-а.

[206] Члан 30. став 3. тачка 3) ЗЈН-а и члан 5. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

- о томе да ли се понуда подноси самостално, као заједничка понуда или понуда са подизвођачем. Уколико понуђачи подносе заједничку понуду, група понуђача може да се определи да образац понуде потписују и печатом оверавају сви понуђачи из групе понуђача или група понуђача може да одреди једног понуђача из групе који ће попунити, потписати и печатом оверити образац понуде;
- о року важења понуде, који се рачуна од дана отварања понуде;
- и друге податке који су релевантни за закључење уговора.

4. Образац за оцену испуњености услова из члана 44. ЗЈН-а и упутство како се доказује испуњеност тих услова^[207]

У упутству како се доказује испуњеност услова наручилац наводи које услове понуђач мора да испуни како би учествовао у поступку. Такође мора да наведе и све доказе којима се доказује испуњеност тих услова.

Поред тачног одређивања услова и доказа, наручилац има обавезу да наведе и који орган је надлежан за издавање доказа (потврда, решења...), уз прецизирање одредаба закона на који се позива.

Упутство садржи:

- услове за учешће који су предвиђени чланом 44. ЗЈН-а, уз одређивање неопходног финансијског и пословног капацитета, односно довољног техничког и кадровског капацитета;
- додатне услове за учешће које је одредио сам наручилац (уколико их има)^[208];
- услове које мора да испуни подизвођач^[209];
- услове које мора да испуни сваки од понуђача који учествују у заједничкој понуди^[210].

5. Модел уговора^[211]

Модел уговора је обавезан елемент сваке конкурсне документације, изузев у случају на-
.....

[207] Члан 30. став 3. тачка 4) ЗЈН-а и члан 6. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[208] Члан 44. ставови 5, 6, 7, 8. и 9. ЗЈН-а.

[209] Члан 49. став 6. ЗЈН-а.

[210] Члан 50. став 7. ЗЈН-а.

[211] Члан 30. став 3. тачка 5) ЗЈН-а и члан 7. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

бавке кредита као финансијске услуге, када конкурсна документација садржи кредитни захтев наручиоца на основу којег понуђач доставља свој модел уговора. Модел уговора није обавезан ни у случају спровођења преговарачког поступка и поступка јавне набавке мале вредности.

С обзиром на то да модел уговора представља будући уговор, он мора да садржи све битне елементе уговора (предмет, цену и уговорне обавезе).

Понуђач мора модел уговора да попуни, овери печатом и потпише.

Уколико је у питању заједничка понуда или понуда са учешћем подизвођача, у моделу уговора се наводе сви понуђачи из групе понуђача, односно сви подизвођачи.

6. Техничке карактеристике (спецификације)^[212]

Техничке карактеристике представљају опис предмета набавке. Наручилац мора да опише предмет на јасан и објективан начин, то јест не сме да навођењем одређених техничких карактеристика фаворизује одређеног понуђача.

Уколико наручилац тражи да понуђачи доставе доказ о испуњености техничких карактеристика, мора да наведе који су то докази и који орган их издаје.

7. Техничка документација и планови, односно документација о кредитној способности наручиоца у случају јавне набавке финансијске услуге кредита^[213]

Израђују се у складу са законом, техничким прописима и стандардима који се односе на област из које је предмет јавне набавке.

8. Образац структуре цене са упутством како да се попуни^[214]

У структури цене морају бити наведени основни елементи цене као што су:

- јединична цена и укупна цена;
- укупна цена без ПДВ-а и укупна цена са ПДВ-ом;
- трошкови који чине укупну цену (трошкови превоза, монтаже, царине, осигурање...).

.....

[212] Члан 30. став 3. тачка 6) ЗЈН-а и члан 8. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[213] Члан 30. став 3. тачка 7) ЗЈН-а и члан 9. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[214] Члан 30. став 3. тачка 8) ЗЈН-а и члан 10. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

Ако је предмет јавне набавке обликован по партијама, у обрасцу структуре цене мора бити приказана структура цене за сваку партију посебно.

Конкурсна документација за **прву фазу рестриктивног поступка и квалификациони поступак** мора да садржи^[215]:

1. позив за подношење пријава;
2. упутство подносиоцима пријава како да сачине пријаву;
3. образац пријаве;
4. образац за признавање квалификације и упутство како се доказује квалификација подносилаца пријаве.

Конкурсну документацију чине и измене и допуне те документације, као и додатне информације и објашњења у вези са припремањем понуде која су дата у писаном облику^[216].

Наручилац мора да редним бројем означи сваку страну конкурсне документације и укупан број страна конкурсне документације^[217].

Конкурсна документација је од великог значаја и зато је потребно да је припремају стручна лица која су добри познаваоци области из које је предмет јавне набавке. Наручилац може да за припрему конкурсне документације ангажује лица која нису запослена код њега, ако сматра да та лица могу ваљано да израде конкурсну документацију. У случају ангажовања стручног лица које није запослено код наручиоца, наручилац спроводи неки од поступака који су предвиђени ЗЈН-ом.

У тренутку објављивања јавног позива, наручилац мора да има састављену конкурсну документацију, тако да заинтересовани понуђачи могу да изврше увид у документацију или да је преузму. Конкурсна документација може да буде достављена понуђачу на његов захтев у року од два дана, и то:

- поштом,
- електронском поштом,
- телефаксом.

.....
[215] Члан 30. став 8. ЗЈН-а.

[216] Члан 32. ЗЈН-а.

[217] Члан 30. став 9. ЗЈН-а.

Поред наведених начина достављања, наручилац може конкурсну документацију да објави и на Порталу јавних набавки^[218].

Будући да ЗЈН даје могућност заинтересованим лицима да се упознају са садржином конкурсне документације, тј. да остваре непосредан увид у њу^[219], произилази да не постоји обавеза понуђача да откупе конкурсну документацију. Дакле, наручилац не може захтевати нити условљавати понуђача да мора да откупи конкурсну документацију да би могао да поднесе понуду у поступку јавне набавке.

Битно је напоменути да, за разлику од претходног, ЗЈН/2002. ЗЈН не предвиђа могућност ограничења рока за преузимање конкурсне документације. Сагласно томе, понуђачи могу и последњег дана рока за подношење понуда да изврше увид у конкурсну документацију, као и да је преузму.

Наручилац може од понуђача да наплати само трошкове умножавања и достављања конкурсне документације^[220]. Сви остали трошкови који настану приликом састављања конкурсне документације не могу се наплатити од заинтересованих понуђача.

Подаци садржани у јавном позиву морају да буду идентични са подацима у конкурсној документацији.

Измене и допуне конкурсне документације

Приликом спровођења поступка јавне набавке, наручилац може да у конкурсној документацији учини одређене пропусте, те је због тога неопходно извршити измену 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 и без накнаде те измене или допуне достави заинтересованим лицима која су примила конкурсну документацију^[221].

Такође, постоји могућност да заинтересовано лице, уколико му је нејасна конкурсна документација, затражи од наручиоца појашњење исте. Наведена појашњења се могу тражити искључиво писаним путем (не телефоном), и то најкасније 5 дана пре истека рока за подношење понуде. Наручилац има обавезу да у року од 2 дана од дана пријема захтева за појашњење конкурсне документације одговори писаним путем заинтересованом лицу и свим лицима која су примила конкурсну документацију^[222].

.....
[218] Члан 31. став 1. ЗЈН-а.

[219] Члан 31. став 1. ЗЈН-а.

[220] Члан 31. став 2. ЗЈН-а.

[221] Члан 32. став 1. ЗЈН-а

[222] Члан 32. ставови 2. и 3. ЗЈН-а

Ако је конкурсна документација веома обимна, или ако се понуда може припремити само након непосредног прегледа места где ће се јавна набавка извести, или уколико наручилац измени или допуни конкурсну документацију 6 или мање дана пре истека рока за подношење понуда, тада постоји обавеза наручиоца да донесе одлуку о продужењу рока за достављање понуда^[223].

Наручилац је дужан да о продужењу рока писмено обавести све понуђаче којима је већ достављена конкурсна документација^[224]. Такође, наручилац мора одлуку о продужењу рока да објави на исти начин на који је објављен јавни позив, а нови рок за достављање понуда рачуна се од дана објављивања одлуке о продужењу рока у „Службеном гласнику Републике Србије“^[225].

По истеку рока предвиђеног за подношење понуда, наручилац не може да мења, нити да допуњује конкурсну документацију^[226].

.....

[223] Члан 32. став 4. ЗЈН-а.

[224] Члан 32. став 5. ЗЈН-а.

[225] Члан 32. став 6. ЗЈН-а.

[226] Члан 32. став 7. ЗЈН-а.

13. Средства финансијског обезбеђења

Средства финансијског обезбеђења испуњења обавеза у поступку јавне набавке и испуњења обавеза из уговора о јавној набавци нису обавезан елемент конкурсне документације, уколико вредност јавне набавке није виша од износа који је законом којим се уређује буџет Републике Србије одређен као вредност изнад које је наручилац у обавези да захтева та средства^[227]. Наручилац може (не мора) да у конкурсној документацији наведе врсту средстава финансијског обезбеђења којима понуђачи обезбеђују испуњење својих обавеза у поступку јавне набавке, као и испуњење својих 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 залогe 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 са одредбама *Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у постојећим јавних набавки*^[228]. Заједничке одредбе у том подзаконском акту^[229] одређују да се у једном поступку јавне набавке од сваког понуђача може захтевати само иста врста средстава, да финансијско обезбеђење мора трајати најмање онолико колико траје рок за испуњење обавезе понуђача која је предмет обезбеђења, те да наручилац не може вратити понуђачу средство финансијског обезбеђења пре истека рока трајања, осим уколико је понуђач у целини испунио обезбеђену обавезу.

[227] Члан 30. став 11. ЗЈН-а.

[228] „Сл. гласник РС“, бр. 50/09.

[229] Члан 11. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

Банкарска гаранција

Банкарска гаранција представља писану исправу којом се банка обавезује према примаоцу гаранције (наручиоцу) да ће му, за случај да му треће лице (понуђач) не испуни обавезу о доспелости, измирити обавезу ако буду испуњени услови наведени у гаранцији^[230].

Посебним делом *Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки*^[231] регулишу се питања вредности на које се издају, тренутка у којем се достављају и трајања банкарских гаранција.

Поднета банкарска гаранција не може да садржи додатне услове за исплату, краће рокове од оних које одреди наручилац, мањи износ од оног који одреди наручилац или промењену месну надлежност за решавање спорова^[232].

Наручилац може да захтева подношење банкарске гаранције за: 1) озбиљност понуде; 2) повраћај авансног плаћања; 3) добро извршење посла и 4) отклањање грешака у гарантном року^[233].

Банкарску гаранцију за озбиљност понуде доставља сваки понуђач уз понуду, уколико се она тражи у конкурсној документацији. Према одредбама ЗЈН-а, наручилац може да је реализује (уновчи) уколико понуђач после истека рока за подношење понуда, а у року важења понуде^[234], повуче или измени понуду, или не потпише уговор када је његова понуда изабрана као најповољнија^[235].

Остале банкарске гаранције које се односе на испуњење обавеза из уговора о јавној набавци (за повраћај авансног плаћања, за добро извршење посла и за отклањање грешака у гарантном року) доставља само онај понуђач чија је понуда оцењена као најповољнија^[236].

У случају да понуђач поднесе банкарску гаранцију стране банке, та гаранција мора имати најмање ИВСА рејтинг АА, а наручилац мора да провери бонитет те банке код Народне банке Србије.

[230] Члан 1083. Закона о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ“, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89 и „Сл. лист СРЈ“, бр. 31/93 и 44/99).

[231] Чланови 13-18. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[232] Члан 13. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[233] Члан 15. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

[234] Чланом 55. став 1. ЗЈН-а прописано је да се рок важења понуда обавезно наводи у понуди, те да исти не може бити краћи од 60 дана од дана отварања понуда. Ставовима 2. и 3. истог члана прописано је како наручилац и понуђач поступају у случају истека рока важења понуде у току спровођења поступка јавне набавке.

[235] Члан 59. став 4. ЗЈН-а.

[236] Члан 15. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки.

14. Услови за учешће у поступку јавне набавке и доказивање испуњености услова

Услов је захтев наручиоца који у понуди мора у целини бити испуњен на начин како је утврђено ЗЈН-ом и конкурсном документацијом^[237]. Услов је увек искључиве природе, што конкретно значи да уколико у понуди није испуњен било који од услова на начин предвиђен ЗЈН-ом и конкурсном документацијом, таква понуда ће се сматрати неисправном и искључити из даљег оцењивања (одбија се)^[238], без обзира на то да ли би та понуда била евентуално најповољнија.

Услови су један од најважнијих делова конкурсне документације, те је наручилац дужан да их одреди у сваком поступку јавне набавке, без обзира на вредност јавне набавке и поступак који се спроводи.

Обавезни услови за учешће

Наручилац је дужан да у јавном позиву и конкурсној документацији предвиди обавезне услове за учешће, а који су предвиђени чланом 44. ЗЈН-а. То су минимални услови које је ЗЈН прописао и наручилац не може да тражи мање од тога, односно то су услови које понуђачи морају да испуне у сваком поступку јавне набавке (у отвореном поступку, рестриктивном поступку, преговарачком поступку, поступку јавне набавке мале вредности итд.).

Право на учешће у поступку јавне набавке има понуђач:

- 1) ако је регистрован код надлежног органа, односно уписан у одговарајући регистар;**

Као законски минимум тражи се да је понуђач регистрован код надлежног органа, односно уписан у одговарајући регистар. О надлежности органа за издавање

.....

[237] Члан 2. став 1. тачка 13) ЗЈН-а.

[238] Члан 78. став 1. ЗЈН-а.

доказа у вези са овим условом више речи биће у делу који се односи на доказе о испуњености услова за учешће.

2) ако је основан и за обављање делатности која је предмет јавне набавке;

Да би понуђач учествовао у поступку јавне набавке, он мора бити основан и за обављање делатности која је предмет конкретне јавне набавке. То значи да та делатност не мора да буде његова претежна делатност, која је као таква уписана у Регистар привредних субјеката^[239], већ да је то једна од делатности које обавља понуђач и која је наведена у његовом оснивачком акту.

3) ако му у року од 2 године пре објављивања јавног позива није изречена правоснажна судска или управна мера забране обављања делатности која је предмет јавне набавке;

Потврде које достављају понуђачи као доказ за испуњеност овог услова требало би да се односе на период од 2 године пре објављивања јавног позива, а не било које две године. Тако је сада у одредби члана 45. став 7. ЗЈН-а јасно прописано да доказ у погледу овог услова мора бити издат после дана објављивања јавног позива, односно дана када је послат позив за подношење понуда.

Услов се састоји у томе да понуђачу није изречена правоснажна судска или управна мера забране обављања делатности. Дакле, понуђач ће моћи да учествује у поступку јавне набавке само уколико му није изречена ни судска, нити управна мера забране обављања делатности. Уколико је понуђачу изречена било која од ове две мере (судска или управна мера забране обављања делатности), он неће бити у могућности да реализује јавну набавку коју спроводи наручилац. Такође, ЗЈН-ом се захтева да понуђачу није изречена мера забране обављања конкретне делатности која је предмет јавне набавке. Дакле, оно што је битно јесте да понуђачу који учествује у поступку јавне набавке није изречена правоснажна судска или управна мера забране обављања делатности која је предмет јавне набавке, а не забрана обављања неке друге делатности. Наручиоца би требало да занима само да ли понуђач може да реализује ту конкретну јавну набавку, за коју и спроводи поступак, а не да ли је понуђачу забрањено да обавља неку другу делатност (за коју наручилац не спроводи поступак).

4) ако је измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине у складу са прописима Републике Србије или стране државе када има седиште на њеној територији;

Наведени услов подразумева да је понуђач измирио све доспеле порезе и друге јавне дажбине које постоје у Републици Србији или у страниој држави уколико понуђач има седиште на њеној територији.

.....

[239] Члан 6. став 1. тачка 8) Закона о регистрацији привредних субјеката («Сл. гласник РС», бр. 55/2004, 61/2005).

5) ако има важећу дозволу надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке, уколико је таква дозвола предвиђена посебним прописом;

Услов се односи на дозволе које понуђачи морају да имају да би могли да обављају одређену делатност, а које су предвиђене другим прописима, а не ЗЈН-ом. Правило је дефинисано и чланом 5. став 2. Закона о привредним друштвима^[240], којим је предвиђено да се делатности за које је законом прописано да се могу обављати само на основу сагласности, дозволе или другог акта државног органа могу обављати по добијању те дозволе, сагласности или другог акта државног органа. Привредни субјекти попут оних који се баве прометом лекова, осигурањем или нпр. банкарством морају да имају дозволу надлежног органа за обављање те делатности пре него што почну истом да се баве.

6) ако располаже неопходним финансијским и пословним капацитетом;

Наручилац одређује који је ниво финансијског и пословног капацитета понуђача потребан за реализацију предметне јавне набавке, те је у обавези да тако одређен ниво јасно представи у конкурсној документацији. Прецизније, наручилац у конкурсној документацији одређује шта сматра “неопходним“ финансијским и пословним капацитетом. То наручилац чини тако што за те услове прописује минимум, тј. доњу границу коју мора да достигне сваки понуђач да би његова понуда била исправна. Приликом одређивања доњих граница, наручилац је дужан да води рачуна о две ствари:

1. да тако постављени услови буду у логичкој вези са предметом конкретне јавне набавке, тј. да су заиста неопходни за реализацију конкретне јавне набавке;
2. да су постављени услови у сразмери са предметом јавне набавке, што се процењује првенствено у зависности од процењене вредности јавне набавке и значаја саме јавне набавке.

Наручилац може, на пример, сходно предмету јавне набавке, да тражи да је понуђач за претходне три године (за 2006, 2007. и 2008. годину) имао укупне приходе од продаје у висини одређеног износа исказаног у динарима.

7) ако располаже довољним техничким и кадровским капацитетом;

ЗЈН предвиђа да право на учешће има понуђач ако располаже довољним техничким и кадровским капацитетом, а наручилац, као што је наведено, има слободу да у свакој конкретной набавци одлучи у којој мери ће наведене услове и захтевати

.....

[240] „Сл. гласник РС“, бр. 125/04.

(шта ће се сматрати „довољним“). Тако, на пример, наручилац може захтевати број одговарајућих возила, кадровску структуру, итд. Битно је, као и код других услова, да наручилац приликом одређивања те услове одреди тако да они не буду дискриминаторски и да буду у логичкој вези са предметом јавне набавке.

Поред наведених обавезних услова прописаних у ЗЈН-у, наручилац има могућност да у зависности од конкретног предмета јавне набавке одреди и друге услове које понуђач мора да испуни како би се квалификовао за ту јавну набавку. У том случају наручилац је дужан да јасно дефинише додатни услов, као и да прецизно и недвосмислено одреди на који начин се тај услов доказује, односно која документа су понуђачи дужни да доставе како би доказали испуњеност тражених услова. Ти додатни услови могу посебно да се односе на социјална и еколошка питања^[241]. У том смислу, наручилац може да предвиди ангажовање лица са ограниченом радном способношћу или незапослених лица, а као еколошке услове може да предвиди производе од рециклираних материјала, контролу емисије загађивања животне средине итд.

У члану 2. став 1. тачка 17) ЗЈН-а, предвиђено је да је исправна понуда она понуда која је благовремена, за коју је после отварања понуда, а на основу прегледа, утврђено да испуњава све услове из ЗЈН-а и конкурсне документације. Одатле произилази да понуђач мора да испуни све услове предвиђене ЗЈН-ом и конкурсном документацијом да би његова понуда била исправна, а у супротном, иста ће бити одбијена у складу са чланом 78. став 1. ЗЈН-а.

Док су ЗЈН-ом/2002 били посебно предвиђени услови које морају да испуне физичка лица која се јављају као понуђачи и услови који се односе на правна лица, ЗЈН не прави разлику између физичких и правних лица, то јест услови су јединствено дефинисани. Међутим, треба имати у виду да физичка лица не могу да доставе све доказе као правна лица, те да достављају оно што су према осталим позитивним законским прописима у могућности, на шта указује и одредба члана 44. став 10. ЗЈН-а која прописује да се услови који су одређени тим чланом сходно примењују и на физичка лица као понуђаче. Ово се посебно односи на физичка лица која учествују у поступцима јавних набавки, а са којима наручиоци најчешће закључују уговор о делу, или уговоре о ауторском делу (нпр. професори, уметници итд.).

Такође, битно је напоменути да наручилац не може да одреди различите услове за учешће страних и домаћих понуђача у поступцима јавних набавки. Поред тога, ако се у држави у којој понуђач има седиште не издају докази из члана 45. ЗЈН-а, понуђач може да уместо доказа приложи своју писану изјаву, дату под кривичном и материјалном одговорношћу, односно изјаву оверену пред судским или управним органом, нотаром или другим надлежним органом те државе^[242].

.....
[241] Члан 44. став 5. и 6. ЗЈН-а.
[242] Члан 48. став 1. ЗЈН-а.

Наручилац може да одреди додатне услове у погледу испуњавања обавеза које понуђач има према својим подизвођачима или добављачима^[243].

Поред тога, наручилац може да у конкурсној документацији наведе овлашћени орган који ће давати потребна обавештења у погледу обавеза које треба испунити да би се задовољили захтеви из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада. У том случају је наручилац дужан да од понуђача или кандидата захтева да при састављању својих понуда изричито наведу да су поштовали обавезе које произилазе из важећих прописа о заштити на раду, запошљавању и условима рада^[244].

Испуњеност услова од стране подизвођача^[245]

Наручилац је дужан да у конкурсној документацији захтева од понуђача да у понуди наведе да ли ће извршење набавке делимично поверити подизвођачу.

Уколико понуђач наступа са подизвођачем, дужан је да у понуди наведе назив подизвођача, а уколико уговор буде закључен, тај подизвођач ће бити наведен у уговору.

Међутим, без обзира на број подизвођача, сва одговорност за реализацију уговора је на самом понуђачу, а не на подизвођачима, што и представља главну разлику у односу на заједничку понуду.

Подизвођачи достављају доказе из члана 45. став 1. тачке 1)-5) ЗЈН-а, односно у обавези су да доставе следеће доказе:

- 1) извод из регистра надлежног органа;
- 2) оснивачки акт предузећа;
- 3) потврду надлежног органа којом доказује да му није изречена мера забране обављања делатности;
- 4) потврду надлежног пореског органа или потврду надлежног органа да се понуђач налази у поступку приватизације;
- 5) важећу дозволу за обављање одговарајуће делатности, издату од стране надлежног органа;

.....
[243] Члан 44. став 7. ЗЈН-а.

[244] Члан 44. ставови 8. и 9. ЗЈН-а.

[245] Члан 49. ЗЈН-а.

Остале услове који се односе на финансијски, пословни, технички и кадровски капацитет подизвођачи испуњавају на начин одређен у конкурсној документацији.

Испуњеност услова у заједничкој понуди^[246]

Понуду може поднети и група понуђача. Подношење заједничке понуде даје могућност понуђачима који не могу да самостално поднесу понуду да на конкурентан начин учествују у поступку јавне набавке.

Наручилац не може да тражи од групе понуђача да се повезују у одређени правни облик како би могли да поднесу заједничку понуду.

Међутим, ако заједничка понуда буде најповољнија, наручилац може пре закључења уговора од учесника у заједничкој понуди тражити да поднесу правни акт којим се обавезују на заједничко извршење набавке, ако је то неопходно за успешно извршење исте.

Наведеним правним актом прецизира се одговорност сваког понуђача из групе за извршење уговора.

Без обзира на то за шта је сваки од понуђача одговоран, сви учесници у заједничкој понуди одговарају неограничено солидарно, што значи да наручилац може било ком од тих понуђача да се обрати са захтевом за реализацију јавне набавке.

За разлику од понуде са подизвођачима, када наручилац у конкурсној документацији наводи да ли су подизвођачи дужни да испуне услове који се односе на финансијски, пословни, технички и кадровски капацитет, код заједничке понуде је јасно прописано да те услове испуњавају сви учесници заједно (кумулативно).

Понуђачи из заједничке понуде такође достављају доказе из члана 45. став 1. тачке 1-5. ЗЈН-а.

Наручилац може да тражи од правних лица из групе понуђача да у понудама или пријавама за признавање квалификације наведу имена и одговарајуће професионалне квалификације лица која ће бити одговорна за извршење уговора.

.....
[246] Члан 50. ЗЈН-а.

Доказивање испуњености услова

Докази које понуђач доставља у циљу доказивања испуњености услова за учешће предвиђени су у члану 45. ЗЈН-а. Понуђач је дужан да уз понуду приложи:

1) извод из регистра надлежног органа;

Извод из регистра надлежног органа је доказ да је понуђач уписан у одговарајући регистар. Према члану 8. Закона о регистрацији привредних субјеката^[247], Агенција за привредне регистре је надлежна да води регистрацију привредних субјеката, док је чланом 4. истог закона предвиђено да се у Регистар уписују: предузетник, ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу, акционарско друштво, задруга и задружни савез. Када је реч о субјектима који не спадају међу поменуте, може се истаћи да, према новом Закону о удружењима^[248], Регистар удружења и Регистар страних удружења води Агенција за привредне регистре, преко Регистратора удружења и Регистратора страних удружења, као поверени посао државне управе у делокругу Министарства за државну управу и локалну самоуправу Републике Србије. Агенција за привредне регистре, сагласно члану 87. Закона о удружењима, преузела је од Министарства за државну управу и локалну самоуправу Регистар удружења грађана, друштвених организација и политичких организација. Све друштвене организације, удружења грађана и њихови савези основани према Закону о друштвеним организацијама и удружењима грађана, као и они који имају седиште на територији Републике Србије, а уписани су у Регистар према Закону о удруживању грађана у удружења, друштвене организације и политичке организације, дужни су да у року од 18 месеци од дана почетка примене Закона о удруживању ускладе свој статут и друге опште акте и Агенцији за привредне регистре поднесу пријаву за упис усклађивања.

Треба напоменути да наведени извод може бити и из претходних година у односу на годину спровођења поступка конкретне јавне набавке, и као такав ће представљати валидан доказ, односно за исправност понуде није битна старост наведеног документа. То заправо значи да ће понуда понуђача који је доставио такав извод бити исправна.

2) оснивачки акт предузећа;

Оснивачки акт је, према члану 7. Закона о привредним друштвима^[249], акт којим се привредна друштва оснивају. Без обзира на то о којој се правној форми привредног друштва ради (ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу или акционарско друштво), оснивачки акт сваког привредног друштва мора да садржи, између осталог, и делатност коју друштво обавља. Управо због тога што се у оснивачки акт

[247] „Сл. гласник РС“, бр. 55/04 и 61/05.

[248] Закон о удружењима („Сл. гласник РС“, бр. 51/09) ступио је на снагу 22.07.2009. године, а почео да се примењује 22.10.2009. године.

[249] „Сл. гласник РС“, бр. 125/04.

уноси делатност коју друштво обавља, законодавац се и определио да овај документ узме као одговарајући доказ да је понуђач основан и за обављање делатности која је предмет јавне набавке. Дакле, да би понуђач доказао да је основан и за обављање делатности која је предмет јавне набавке, мораће уз своју понуду да достави и оснивачки акт, у коме је изричито наведено да се бави баш делатношћу за коју наручилац спроводи поступак јавне набавке.

3) потврду надлежног органа којом доказује да му није изречена правноснажна мера забране обављања делатности;

Потребно је да се ради о доказу који се односи на период од две године пре објављивања јавног позива. Управо зато је у ставу 7. члана 45. ЗЈН-а предвиђено да тражене потврде морају бити издате после дана објављивања јавног позива, односно дана када је послат позив за подношење понуда (у случају када се у поступку не објављује јавни позив). Такође, потребно је да се наведени доказ односи и на судску и на управну меру забране обављања делатности. Није спорно да је надлежни орган за издавање потврде да понуђачу није изречена судска мера забране обављања делатности Трговински суд, док је било спорно који је орган надлежан за издавање потврде да не постоји управна мера забране обављања делатности. Чланом 46. Закона о регистрацији привредних субјеката прописано је да Агенцији за привредне регистре уз регистрациону пријаву забране обављања делатности привредног субјекта надлежни орган који је донео одлуку о забрани (било судски или управни орган), као и заинтересовано лице, прилаже оверени препис извршне одлуке. Сви пријављени подаци, па и наведени, без одлагања се уписују у регистар^[250]. Како је начелом истинитости и савесности при регистрацији прописано да се трећа лица могу поуздати у податке из Регистра, односно да се могу позивати на претпоставку истинитости података из Регистра^[251], та трећа лица, у које би спадао и наручилац, али и остали учесници у поступку јавне набавке (понуђачи), могу сматрати да подаци о томе да није изречена мера забране обављања делатности неком понуђачу, наведене у изводу из Регистра, јесу тачни и одражавају правно релевантно стање. Међутим, будући да се ради о правној претпоставци која је оборива, свакако да наведена трећа лица могу тражити да се утврди да ли су ради објављивања у Регистар заиста достављени подаци о наведеној забрани, да ли су уписани, те да ли су тачни. Дакле, подаци о томе да понуђачу није изречена мера забране обављања делатности, наведени у изводу из Регистра, могли би да замене и доказ да није изречена ни судска, нити управна мера.

4) потврду надлежног пореског органа или потврду надлежног органа да се понуђач налази у поступку приватизације;

ЗЈН је прописао да је као доказ да је понуђач измирио доспеле порезе и друге јавне дажбине потребно приложити потврде надлежног пореског органа. Ради се о два потврдама, од којих једну издаје Пореска управа, а другу надлежни орган локалне са-

[250] Члан 3. став 1. тачка 4) Закона о регистрацији привредних субјеката.

[251] Члан 3. став 1. тачка 2) Закона о регистрацији привредних субјеката.

моуправе, о измиреним јавним дажбинама које се наплаћују на локалном нивоу (нпр. порез на имовину). Уколико се понуђач налази у поступку приватизације, неопходно је да достави потврду коју издаје Агенција за приватизацију.

5) важећу дозволу за обављање одговарајуће делатности, издату од стране надлежног органа;

Наведени доказ наручилац мора да тражи само уколико је за обављање делатности која је предмет набавке неопходно да понуђач поседује дозволу надлежног органа. Дакле, наведени доказ постојаће само у неким поступцима јавних набавки. Оно што је овде јако битно истаћи јесте да уколико је дозвола надлежног органа неопходна за обављање делатности предметне јавне набавке, та дозвола мора бити важећа. У овом случају није битан моменат издавања дозволе, већ једино да дозвола коју достави понуђач буде важећа. Тако се може догодити ситуација да је одређеном понуђачу дозвола издата пре десет година, али уколико је она према позитивним законским прописима још увек важећа, то је једино битно за наручиоца приликом оцене понуда. Сами наручиоци су, приликом сачињавања конкурсне документације, дужни да испитају позитивне законске прописе из области из које је предмет јавне набавке, те да у конкурсној документацији јасно наведу како се доказује важење дозволе и који је орган надлежан за њено издавање.

Тако је, на пример, поступак издавања и одузимања лиценци за планере, урбанисте, пројектанте и извођаче радова регулисан Законом о планирању и изградњи^[252].

б) биланс стања са мишљењем овлашћеног ревизора или извод из тог биланса стања, односно исказ о понуђачевим укупним приходима од продаје и приходима од производа, радова или услуга на које се уговор о јавној набавци односи -најдуже за претходне 3 обрачунске године. Доказ може бити и исказ банака или других специјализованих институција. Наручилац је дужан да у јавном позиву или конкурсној документацији наведе који је доказ изабрао и које друге доказе који доказују финансијски и пословни капацитет понуђач треба да приложи;

Као одговарајући докази за финансијски и пословни капацитет понуђача у ЗЈН-у су наведени биланс стања са мишљењем овлашћеног ревизора или извод из тог биланса стања, затим исказ о понуђачевим укупним приходима од продаје и приходима од производа, радова или услуга на које се уговор о јавној набавци односи итд. Све ове доказе наручилац може да тражи за период од најдуже претходне 3 обрачунске године.

Наручилац свакако није у обавези да све ове доказе о финансијском и пословном капацитету тражи од понуђача, али је зато у обавези да у јавном позиву и конкурсној документацији наведе који је од ових доказа изабрао за конкретну јавну набавку. Поред ових доказа које ЗЈН наводи, наручилац има могућност да од понуђача тражи достављање и неких других релевантних доказа којима се доказује финансијски и пословни капацитет

.....

[252] „Сл. гласник РС“, бр. 72/09 и 81/09.

понуђача, али је при том дужан да те доказе јасно наведе у конкурсној документацији како би понуђачи били у могућности да сачине исправне понуде. Међутим, оно што је суштина код било ког доказа о финансијском и пословном капацитету понуђача јесте да се наручилац јасно определи шта ће конкретно разматрати од података који се налазе у траженим доказима. На пример, уколико тражи достављање биланса стања, потребно је да у конкурсној документацији јасно 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 о укупној активи понуђача, приходима понуђача или нешто треће).

7) списак најважнијих испоручених добара, изведених радова или пружених услуга, за период од претходних 5 година за радове, односно 3 године за добра и услуге; опис понуђачеве техничке опремљености и апаратуре; изјава о кључном техничком особљу и другим експертима; узорак, опис или фотографија производа и опис радова или услуга које ће понуђач извести односно пружити; декларацију о усаглашености, сертификат, акредитацију;

Ову групу доказа ЗЈН у члану 45. став 2. тачка 2) дефинише као „један или више доказа примерених предмету уговора, количини и намени“, док је за целу ту групу доказа, као и оних који подразумевају билансе стања, или исказе банака и финансијских институција, ЗЈН на почетку члана 45. став 2. одредио да се њима доказује „испуњеност услова из члана 44. став 2. тачка 6) и 7) и члана 44. став 5. ЗЈН-а“. Дакле, несумњиво је да се исти докази односе пре свега на кадровско-технички капацитет понуђача, међутим, за један од доказа, а то је списак најважнијих испоручених добара, изведених радова или пружених услуга, пре се може рећи да је доказ о пословном капацитету понуђача, него о кадровско-техничком.

Списак најважнијих испоручених добара, изведених радова или пружених услуга потврђује стручне референце понуђача и он се може користити када је за реализацију јавне набавке од посебне важности какво искуство имају понуђачи у конкретной јавној набавци, а то је најчешће случај код јавних набавки услуга, с тим да тај доказ није занемарљив ни код јавних набавки радова и добара. Сам наручилац одлучује да ли ће референце одредити као услов или ће можда референце одредити као један од елемената критеријума економски најповољније понуде. Међутим, уколико је наручилац стручне референце понуђача одредио као услов, исте не може да одреди и као елемент критеријума^[253], што важи и за остале услове и доказе који се односе на пословно-финансијски и кадровско-технички капацитет понуђача.

Референце се могу одредити као услов који морају да испуњавају понуђачи уколико је такав услов сразмеран циљу реализације конкретне јавне набавке. Наравно, наручилац има и могућност да од понуђача не тражи да имају референце (не одреди их као услов), као и да их не одреди као елемент критеријума.

.....

[253] Члан 52. став 3. ЗЈН-а.

Међутим, 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 да поседује. Некада је то одређивање минималне вредности реализованих набавки, а некада је то минимални број реализованих набавки. Све то представља одређивање обавезног услова за учешће понуђача у поступку јавне набавке. Оно што је овде, у оквиру члана 45. ЗЈН-а, важно истаћи јесте да када наручилац одреди референце као услов, тада је дужан да тражи и одређене доказе о томе. Зато ЗЈН у овом члану наводи да је обавезно да као доказ о референцама понуђачи поред списка најважнијих испоручених добара, изведених радова или пружених услуга, доставе и потврде издате или потписане од стране ранијег купца на кога се односи одговарајућа референца. Дакле, то је минимум који наручилац мора да тражи у свакој јавној набавци у којој је референце дефинисао као обавезан услов.

Као доказ за кадровски капацитет наручилац може тражити изјаву о кадровском особљу, затим фотокопије радних књижица, фотокопије М образаца, а као доказ техничке опремљености може тражити нпр. изјаву да понуђач поседује одређене апарате, возила итд., или фотокопије саобраћајних дозвола. ЗЈН је одредио и друге доказе као што су: достављање узорака, фотографија производа, сертификата, декларација о усаглашености, акредитације.

Уколико се у држави у којој понуђач има седиште не издају докази из члана 45. ЗЈН-а, понуђач може да приложи своју писмену изјаву, дату под кривичном и материјалном одговорношћу, односно изјаву оверену пред судским или управним органом, нотаром или другим надлежним органом те државе, а наручилац је дужан да провери да ли су испуњени услови за то. С друге стране, ако у поступку јавне набавке учествује понуђач које има седиште у другој држави, наручилац може да провери да ли су документи којима понуђач доказује испуњеност тражених услова, тј. докази издати од стране надлежних органа те државе^[254].

За разлику од ЗЈН/2002, у којем није било предвиђено на који начин се подносе докази о испуњености услова, то јест да ли је неопходно да понуђачи исте достављају као оригинале, оверене фотокопије или обичне копије, ЗЈН је то уредио. Наиме, понуђачи могу достављати доказе у неоввереним копијама^[255]. Оригиналну документацију или оверену копију доказа о испуњености услова у обавези је да достави само онај понуђач чија је понуда оцењена као најповољнија. Наручилац ће позвати понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија да достави оригиналну документацију или оверену копију у року од 3 дана од дана пријема писменог позива наручиоца. Дакле, пре доношења одлуке о избору најповољније понуде, наведени позив наручилац упућује понуђачу чија је понуда добила највећи број пондера, односно чија је понуда најповољнија. Уколико тај понуђач не достави оригинал или оверену копију доказа, наручилац ће његову понуду одбити као неисправну. У том случају наручилац може да изврши избор позивањем првог следећег (другоранги-

.....

[254] Члан 48. ЗЈН-а.

[255] Члан 45. став 3. ЗЈН-а.

раног) са листе понуђача.

За разлику од претходног ЗЈН/2002, ЗЈН не захтева као правило одређену старост докумената којима се доказује испуњеност услова за учешће (услов је био да не буду старији од 6 месеци). Међутим, у вези са тим одређена су два изузетка. Први изузетак представља потврда надлежног органа којом понуђач доказује да му није изречена мера забране обављања делатности која мора бити издата после дана објављивања јавног позива, односно дана када му је послат позив за подношење понуде^[256].

Други изузетак се односи на потврду надлежног пореског органа или потврду надлежног органа да се понуђач налази у поступку приватизације које могу бити издате и пре објављивања јавног позива, ако од дана њиховог издавања до дана објављивања јавног позива, то јест до дана слања позива за достављање понуда није прошло више од 6 месеци^[257].

Ако настану неке промене у било којем од података у вези са доказима, понуђач је дужан да о томе обавести наручиоца најкасније у року од 5 дана од дана настанка промене^[258].

.....
[256] Члан 45. став 7. ЗЈН-а.

[257] Члан 45. став 8. ЗЈН-а.

[258] Члан 45. став 10. ЗЈН-а.

15. Негативне референце

Наручиоци у пракси често имају проблеме са понуђачима који нису извршавали своје уговорне обавезе на начин предвиђен уговором, или уопште нису извршавали своје уговорне обавезе. Дешавало се у пракси да наручилац добије понуду понуђача са којим је он или неки други наручилац раскинуо уговор управо због неизвршавања уговорних обавеза.

ЗЈН/2002 није предвиђао могућност елиминисања несавесних понуђача, те је постојала могућност да такав понуђач буде прворангирани на листи и изабран као најповољнији. Управо из разлога заштите наручилаца, ЗЈН предвидео је негативне референце као новину.

Дакле, наручилац може да одбије понуду уколико поседује доказ да понуђач није испуњавао своје уговорне обавезе по раније закљученим уговорима о јавним набавкама који су се односили на исти предмет набавке, и то за период од претходних 5 година за радове, односно 3 године за добра и услуге^[259]. Доказ може бити^[260]:

- 1) правноснажна судска пресуда;
- 2) исправа о реализованом средству обезбеђења испуњења уговорних обавеза;
- 3) извештај надзорног органа о изведеним радовима;
- 4) изјава о раскиду уговора због неиспуњења обавеза дата на начин и под условима предвиђеним законом којим се уређују облигациони односи;
- 5) други релевантан доказ који је од значаја за уредно испуњење обавеза по раније закљученим уговорима о јавним набавкама. Наручилац је дужан да у конкурсној документацији наведе коју врсту другог релевантног доказа ће користити у јавној набавци^[261].

Наручилац нарочито треба да обрати пажњу на предмет јавне набавке који мора бити исти као у предметном поступку који се спроводи, као и на временско ограничење,

.....
[259] Члан 47. став 1. ЗЈН-а.

[260] Члан 47. став 2. ЗЈН-а.

[261] Члан 47. став 3. ЗЈН-а.

односно предвиђене рокове који се односе на период од 5 година за радове, односно 3 године за добра и услуге.

Претходни уговори не морају бити закључени између понуђача и наручиоца који спроводи набавку, већ се ради и о уговорима које је понуђач имао са другим наручиоцима у претходном периоду.

Коришћење негативних референци не представља обавезу за наручиоца, већ само могућност да одбије понуду понуђача који није извршавао обавезе из раније закључених уговора о јавним набавкама.

16. Техничке спецификације и стандарди

Техничке спецификације и пројектна документација, у смислу ЗЈН-а, представљају техничке захтеве који су обавезни саставни део конкурсне документације 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^[262]. Техничка спецификација је обавезан саставни део конкурсне документације у којем наручилац дефинише техничке захтеве предмета набавке, односно карактеристике које понуђена добра, услуге и радови морају да испуњавају. Из техничке спецификације виде се захтеви наручиоца у погледу својстава, квалитета, сигурности, димензија и других компонената предмета набавке.

Сходно одредбама ЗЈН-а, наручиоцима су на располагању два начина за одређивање техничких спецификација^[263]. Први начин је путем позивања на стандарде и сродна документа. Стандард је, у смислу Закона о стандардизацији^[264], 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)^[265], у зависности од предмета набавке. 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^[266]. 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 техничке спецификације путем навођења стандарда потребно је да то навођење буде праћено речима „или екви-

.....
[262] Члан 41. ЗЈН-а.

[263] Члан 38. став 3. ЗЈН-а.

[264] Члан 3. став 1. тачка 3) Закона о стандардизацији („Сл.гласник РС“, бр. 36/09).

[265] Члан 42. став 3. ЗЈН-а.

[266] Члан 3. став 1. тачка 6) Закона о стандардизацији („Сл.гласник РС“, бр. 36/09)

валентно". 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^[267]. Изузетно, понуђена добра, услуге или радови морају формално да испуњавају услове у погледу стандарда ако се технички пропис^[268] позива на српски стандард^[269]. Тада је такав стандард обавезан и примењује се као технички пропис без навођења речи „или еквивалентно“. Министарство из чије је надлежности такав технички пропис утврђује његово постојање^[270]. Међутим, наручилац је и овде, за разлику од решења из ЗЈН/2002 у којем је постојање домаћег стандарда искључивало употребу иностраног, дужан да прихвати и други стандард који испуњава захтеве српског стандарда, као и доказе који то потврђују^[271].

Други начин одређивања техничких спецификација је описивање жељених функционалних карактеристика предмета набавке, односно захтева за извршење посла^[272]. 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. Лоше састављена техничка спецификација може да доведе наручиоца у ситуацију да не може са сигурношћу да утврди компатибилност понуде са техничким захтевима у погледу предмета набавке, што може довести до покретања поступка заштите права и поништења поступка у целини, а наручиоца лишити предмета набавке. Понуђачима је добро састављена техничка спецификација од значаја, пре свега, да би могли да поднесу исправну и одговарајућу понуду. Такође, таквом техничком спецификацијом не смеју да се фаворизују одређени понуђачи у смислу начела једнакости понуђача и начела обезбеђивања конкуренције. Наиме, наручиоци не могу да прописују такве функционалне карактеристике предмета набавке, односно да се позивају на такав стандард који би довео до ограничења конкуренције и до давања предности одређеном понуђачу, осим ако такве карактеристике или такав стандард нису оправдани са становишта предмета набавке. 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 еквивалентно“^[273].

Понуђачи су дужни да понуде онај предмет набавке који одговара захтевима из техничке спецификације, односно потребно је да буду у могућности да докажу усаглашеност понуђених добара, услуга или радова са захтевима из техничких спецификација.

.....
[267] Члан 38. став 5. ЗЈН-а

[268] Члан 5. Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Сл.гласник РС“, бр. 36/09).

[269] Члан 38. став 6. ЗЈН-а.

[270] Члан 38. став 7. ЗЈН-а.

[271] Члан 38, став 8. ЗЈН-а.

[272] Члан 38. став 3. тачка 2) ЗЈН-а.

[273] Члан 39. ЗЈН-а.

Да би то постигли, понуђачи уз понуду достављају и доказ о усаглашености који, према одредбама ЗЈН-а, може бити декларација о усаглашености, сертификат, акредитација и други резултати оцењивања усаглашености према стандардима и сродним документима за оцењивање усаглашености или било које друго одговарајуће средство којим понуђач доказује усаглашеност понуде са техничком спецификацијом^[274]. Доказ о усаглашености је, дакле, на првом месту исправа о усаглашености, у смислу Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености^[275]. Међутим, наручилац је дужан да, као доказ о усаглашености, прихвати и било које друго средство којим понуђач доказује усаглашеност понуде са техничким спецификацијама.

.....

[274] Члан 40. ЗЈН-а.

[275] Члан 3. став 1. тачка 11) Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености („Сл.гласник РС“, бр. 36/09)

17. Критеријуми за избор најповољније понуде

По дефиницији из члана 2. став 1. тачка 12) ЗЈН-а, критеријум је мерило за вредновање, упоређивање и оцењивање понуда. Дефиниција указује на то да се ради о параметру 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.

Будући да је конкурсна документација збир докумената које саставља и припрема наручилац како би заинтересовани понуђачи могли да добију све информације неопходне за припремање и достављање понуде^[276], може се констатовати да су критеријуми, као и услови и техничке спецификације, “конститутивни” елемент те документације. Одређивање критеријума у конкурсној документацији, њихов опис и њихова објективна примена при оцењивању понуда за наручиоца су свакако најважнији и најтежи 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 неисправних понуда као понуда које не испуњавају услове, као и неодговарајућих понуда које не испуњавају техничке спецификације, а са могућношћу одбијања неприхватљивих понуда као понуда које ограничавају, или условљавају права наручиоца или обавезе понуђача и које прелазе износ процењене вредности конкретне јавне набавке^[277]. После тога, рангирањем понуда које нису одбијене, и то применом унапред одређеног критеријума и његових елемената (у јавном позиву и у конкурсној документацији), долази се до одлуке о избору најповољније понуде^[278]. 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 избор најповољније понуде у јавном позиву и у конкурсној документацији прописана је чланом 51. став 1. ЗЈН-а. С друге стране, ЗЈН у члану 72. став 2. прописује да јавни позив, поред осталог, садржи и податке о критеријуму и елементима критеријума

.....
[276] Члан 30. ЗЈН-а.

[277] Члан 2. став 1. тачка 19) ЗЈН-а.

[278] Члан 78. став 3. ЗЈН-а.

за избор најповољније понуде. Из садржине те одредбе, дакле, произилази да је обавеза наручиоца да већ у јавном позиву наведе све елементе критеријума (уколико је у питању критеријум економски најповољније понуде). Тако објављени критеријум и елементи критеријума морају бити поновљени у конкурсној документацији, односно морају бити исти и у једном и у другом акту наручиоца.

Основни захтеви које наручиоци морају да поштују приликом одређивања елемената критеријума у конкурсној документацији прописани су ставовима 2. и 3. члана 51. ЗЈН-а. Ти захтеви су следећи:

- 1) елементи критеријума не смеју бити дискриминаторски;
- 2) елементи критеријума морају бити у логичкој вези са садржином јавне набавке;
- 3) опис елемената критеријума, са 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^[279], 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 се извршити самим одређењем (називом) елемента критеријума, као и описом начина примене елемента критеријума.

Наручилац је приликом навођења елемената критеријума у конкурсној документацији дужан да одреди елементе који су у логичкој вези са садржином конкретне јавне набавке. Тај захтев је непосредно повезан са претходним захтевом који забрањује примену дискриминаторских елемената критеријума. Логичка веза значи да је елемент критеријума

.....
[279] Члан 9. ЗЈН-а.

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 са 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 са нижом стручном спремом. Исто тако, није од значаја да ли је понуђач од којег се очекује испорука једноставне рачунарске опреме, такве испоруке већ вршио искључиво наручиоцима у здравственом сектору.

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, што је, такође, једна од обавеза наручиоца прописана одредбом става 5. члана 51. ЗЈН-а. 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 јавног позива и достављања конкурсне документације заинтересованим понуђачима 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 противно одредби члана 52. став 4. ЗЈН-а.

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. Та обавеза је прописана одредбом члана 52. став 4. ЗЈН-а. Избор најповољније понуде се након стручне оцене врши сабирањем укупног броја пондера додељених за све елементе критеријума, што је прописано ставом 5. наведеног члана ЗЈН-а.

Ставом 4. члана 51. ЗЈН-а прописана је обавеза наручиоца да у конкурсној документацији одреди „резервне“ елементе критеријума који ће се примењивати у случају да две или више понуда после стручне оцене буду оцењене једнаким бројем пондера. 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. Ова одредба је прописана како би се прекинуло са праксом да у таквим случајевима наручилац примењује елементе за које понуђачи нису знали приликом припремања понуда.

У ставу 5. члана 51. ЗЈН-а одређена је обавеза за 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. Са истеком рока за подношење понуда, а самим тим и са престанком могућности да се оспорава садржина конкурсне документације у поступку заштите права^[280], 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^[281].

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

.....

[280] Члан 107. ставови 3. и 6. ЗЈН-а.

[281] Члан 52. став 1. ЗЈН-а.

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 све остало те понуде 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 52. став 2. ЗЈН-а, али 12 наведених елемената свакако нису коначан списак будући да је на крају тог списка јасно наведено да су могући и други елементи („...и др.“). Наравно, поред слободе да се определи за неки елемент критеријума који није наведен у ставу 2. овог члана, наручилац је дужан да поштује основне захтеве који су за све елементе прописани у члану 51. ЗЈН-а, као и у овом члану.

Ставом 3. члана 52. ЗЈН-а одређено је да услови за учешће из члана 44. тог закона не могу бити одређени као елементи критеријума. Услови за учествовање у поступку јавне набавке који одражавају статус понуђача, као што су регистрација, непостојање забране обављања делатности која је предмет конкретне јавне набавке, 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 са тим дефинише шта сматра довољним финансијским и пословним капацитетом, односно неопходним кадровским и техничким капацитетом^[282]. У сваком конкретном случају наручилац 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 3 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. Све наведено се односи и на стручне референце које на основу члана 46. ЗЈН-а наручилац може да одреди као услов за учествовање, али уколико то не учини, може да их користи као елемент критеријума.

Дакле, као што је већ претходно поменуто, ставом 4. члана 52. ЗЈН-а прописано је да је обавеза наручиоца да сваком од поменутих елемената критеријума за које се определи одреди релативан значај (пондер) и да њихов збир мора да износи тачно 100 пондера. То

[282] Члан 44. став 3. ЗЈН-а.

потврђује и члан 51. ЗЈН-а, у ставовима 2. и 3, јасном обавезом да се елементи критеријума вреднују, што представља одређивање појединачних вредности у пондерима за сваки од елемената критеријума.

Ставом 5. члана 52. ЗЈН-а предвиђено је да се избор између достављених понуда применом критеријума економски најповољније понуде врши рангирањем понуда на основу додељеног броја пондера за сваки од елемената критеријума. У вези са тим, у члану 51. став 5. ЗЈН-а 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.

У ставовима 6. и 9. члана 52. ЗЈН-а предвиђено је давање одређене предности (у пракси названа „преференцијали“) понудама домаћих понуђача (регистрованих у Републици Србији) у односу на стране понуђаче (регистроване у иностранству) приликом рангирања понуда. 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 20 пондера, односно 20 % цене, у корист страног понуђача, изабере као најповољнијег домаћег понуђача. С друге стране, у ставовима 7. и 10. прописано је давање предности добру домаћег порекла у односу на добро страног порекла и у ситуацији у којој су оба понуђача регистрована у Републици Србији. 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 20 пондера, односно 20 % цене у корист понуде понуђача који нуди добра страног порекла.

У ставу 8. члана 52. ЗЈН-а одређено је да је код најниже цене једино релевантна висина цене, односно да ће прворангирана бити понуда са најнижом ценом.

Ставом 11. члана 52. ЗЈН-а прописано је да се одредбе о предности приликом рангирања понуда из ставова 6, 7, 9. и 10. овог члана примењују и на јавну набавку обликовану по партијама, што значи да ће се примењивати у свакој од партија посебно. Такође, за предност дату домаћим понуђачима у ставу 6, 7, 9. и 10. овог члана, у ставу 12. истог члана одређено је да ће се у поступцима јавних набавки у којима учествују понуђачи из држава потписница Споразума о слободној трговини у централној Европи (ЦЕФТА 2006)^[283] сходно примењивати одредбе тог споразума.

Подзаконским актом, који је на основу овлашћења из става 13. донео министар надлежан за послове финансија, ближе се уређују докази о испуњености услова за давање

.....

[283] Закон о потврђивању Споразума о измени и приступању Споразуму о слободној трговини у централној Европи - ЦЕФТА 2006 („Сл. гласник РС“, бр. 88/07).

предности на основу поменутих ставова 6, 7, 9. и 10. члана 52. ЗЈН-а. Тако је *Правилником о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаћеј порекла*^[284] прописано да статус домаћег понуђача који пружа услуге или изводи радове има правно или физичко лице које је уписано у одговарајући регистар надлежног органа у Републици Србији. Као доказ о тој регистрацији, такав понуђач је дужан да уз понуду поднесе извод из одговарајућег регистра на начин који наручилац треба да одреди у конкурсној документацији, јавном позиву или у позиву за подношење понуда.

У случају да понуду за пружање услуга или извођење радова подноси група понуђача, сматра се да је понуду поднео домаћи понуђач, уколико је сваки од учесника у заједничкој понуди правно или физичко лице које је уписано у одговарајући регистар надлежног органа у Републици Србији.

Уколико пружање услуга или извођење радова понуђач поверава подизвођачу, сматра се да је понуду поднео домаћи понуђач, уколико су и понуђач и подизвођач правна или физичка лица уписана у одговарајући регистар надлежног органа у Републици Србији.

Као доказ о регистрацији сваки од учесника у заједничкој понуди, односно понуђач и подизвођачи дужни су да уз понуду поднесу извод из одговарајућег регистра на начин одређен у конкурсној документацији, јавном позиву или у позиву за подношење понуда^[285].

Понуђач који нуди добра домаћег порекла мора да, као саставни део понуде, као услов за признавање “преференцијалног третмана“, поднесе Уверење о домаћем пореклу добара, које издаје Привредна комора Србије.

Када предмет јавне набавке обухвата више добара, сматра се да је понуђач понудио добро домаћег порекла, уколико преко 51 % вредности свих добара чине добра домаћег порекла^[286].

.....

[284] „Сл.гласник РС“, број 50/09.

[285] Члан 2. Правилника о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаћег порекла.

[286] Члан 3. став 3. Правилника о одређивању доказа на основу којих се утврђује да је понуду поднео домаћи понуђач и за одређивање добара домаћег порекла.

18. Рокови за достављање понуда

Одређивање рока за подношење понуда

У интересу је наручиоца да у сваком поступку јавне набавке добије што више понуда, јер већа конкуренција увек омогућава добијање повољнијих понуда. Поред тога што је битно да наручилац добије што више понуда, још је важније да те пристигле понуде буду исправне, јер само такве понуде наручилац може да оцењује применом критеријума за који се определио, односно само са понуђачем који је доставио исправну понуду наручилац може да закључи уговор о јавној набавци. Управо зато је ЗЈН-ом прописана обавеза наручиоца да приликом одређивања рока за подношење понуда води рачуна о томе да тај рок буде примерен времену потребном за припрему исправне понуде^[287]. Колико износи тај примерени рок за подношење понуда, зависи од конкретне јавне набавке, тј. од сложености самог предмета јавне набавке, затим од времена потребног за упознавање са садржином конкурсне документације, која може бити веома обимна (посебно ако је њен саставни део пројектна документација), као и од времена потребног за прикупљање документације којом се доказује испуњеност услова предвиђених ЗЈН-ом и конкурсном документацијом. Међутим, наручилац је, с друге стране, ограничен у погледу минималног трајања рокова, јер ЗЈН прописује да рокови за подношење понуда или пријава не могу бити краћи од оних предвиђених у одредбама чланова 63–68. ЗЈН-а.

Правило да рок за подношење понуда мора бити примерен времену потребном за припрему исправне понуде од посебне је важности у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, за који ЗЈН не прописује ни минималне рокове за подношење понуда, него њихово одређивање у потпуности препушта наручиоцима, те стога ту постоји и највећа опасност од одређивања рока непримереног околностима под којима се набавка спроводи.

Поред тога што треба да води рачуна о томе да одреди примерен рок за подношење понуда, наручилац мора, у случају да се за припрему понуде захтева преглед обимне конкурсне документације или обимних техничких спецификација, обилазак локације и друго, да предвиди могућност продужења рока^[288].

[287] Члан 62. став 1. ЗЈН-а.

[288] Члан 62. став 2. ЗЈН-а.

Начин одређивања и рачунања рокова, благовремена понуда

Наручилац има обавезу да и у јавном позиву и у конкурсној документацији одреди рок за подношење понуда и при том мора да води рачуна о томе да рок за подношење понуда одређен у јавном позиву мора бити исти као и рок за подношење понуда одређен у конкурсној документацији. У случају да се у поступку не објављује јавни позив (друга фаза рестриктивног поступка, преговарачки поступак без објављивања јавног позива, поступак јавне набавке мале вредности), наручилац је дужан да рок наведе у позиву за подношење понуда, као и у конкурсној документацији^[289].

Сматраће се да је наручилац одредио рок ако је одредио дан и сат до када се понуде морају поднети^[290].

По истеку рока за подношење понуда понуђач не може повући нити мењати понуду. Уколико то учини или уколико не потпише уговор када је његова понуда изабрана, наручилац је овлашћен да уновчи гаранцију (или друго средство финансијског обезбеђења испуњења обавеза у поступку јавне набавке) дату уз понуду, наравно под условом да је исту тражио конкурсном документацијом^[291].

Рокови за подношење понуда рачунају се од дана када је јавни позив објављен у "Службеном гласнику Републике Србије", односно од дана када је позив за подношење понуда послат понуђачима (у поступцима када се јавни позив не објављује)^[292]. Сходно одредбама Закона о општем управном поступку, тачније према члану 90. став 2, као први дан рока рачуна се следећи дан од дана објављивања јавног позива у "Службеном гласнику Републике Србије", односно дан када је јавни позив објављен не урачунава се у рок. Такође, сходно одредбама ЗУП-а (члан 91.), почетак и ток рока не спречавају недеље и дани државних празника, односно сви нерадни рани. 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 ако буде примљена од стране наручиоца у року одређеном за подношење понуда^[293]. Није дакле довољно да је понуђач понуду послао до истека рока за подношење понуда, већ је неопходно да је она наручиоцу пристигла у року, тј. да ју је 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.

.....
[289] Члан 59. ставови 1. и 2. ЗЈН-а.

[290] Члан 59. став 3. ЗЈН-а.

[291] Члан 59. став 4. ЗЈН-а.

[292] Члан 60. ЗЈН-а.

[293] Члан 61. став 1. ЗЈН-а.

Наручилац је дужан да на свакој понуди коју прими наведе датум и сат њеног пријема. Понуђач може да тражи од наручиоца да му изда потврду о пријему понуде (у којој ће се видети датум и сат њеног пријема), што је наручилац дужан да учини^[294].

Уколико је понуда поднета након истека рока за подношење понуда, сматраће се неблаговременом. Такву понуду ће наручилац, након поступка отварања понуда, вратити понуђачу неотворену и на њој ће назначити да је поднета неблаговремено^[295]. Начин враћања понуде (поштом, са повратницом, доставницом и сл.) ЗЈН не уређује, те одлуку о томе доноси наручилац.

.....
[294] Члан 61. став 2. ЗЈН-а.

[295] Члан 61. став 3. ЗЈН-а.

19. Понуда - подношење и важење

Чланом 53. ЗЈН-а предвиђено је да понуђач може да поднесе само једну понуду, и то на следећа три начина^[296]:

1. непосредно,
2. путем поште,
3. у електронском облику.

Ако се понуда подноси непосредно или путем поште, треба напоменути да је препоручљиво да листови понуда буду на одговарајући начин повезани, како се не би дешавало да се неки лист изгуби или извуче.

ЗЈН предвиђа да понуђач који је самостално поднео понуду не може истовремено да поднесе заједничку понуду са једним или више понуђача. Он се, такође, не може појавити као подизвођач у понуди другог понуђача^[297]. Ова законска одредба има свој оправдани циљ, а то је да се спречи стварање фиктивне конкуренције, а самим тим и могуће злоупотребе.

Међутим, оно што ЗЈН не регулише јесте ситуација када један понуђач учествује у две заједничке понуде или се, пак, јавља у две понуде као подизвођач, односно у једној понуди је подизвођач, док је у заједничкој понуди један од учесника.

Овде треба разликовати три ситуације:

1. када се понуђач јавља као учесник у две заједничке понуде;
2. када се понуђач јавља у две понуде као подизвођач;
3. када је понуђач, заједно са групом понуђача, поднео заједничку понуду и истовремено се у другој понуди јавља као подизвођач.

.....
[296] Члан 53. ставови 1. и 2. ЗЈН-а.

[297] Члан 53. став 3. ЗЈН-а.

Имајући у виду циљ законске одредбе о коме је напред било речи, може се закључити да, осим ситуације када се понуђач јавља у две понуде као подизвођач, остале две ситуације нису дозвољене.

Понуђач који је поднео понуду има могућност да, док траје рок за подношење понуда, своју понуду измени, допуни или опозове. 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 уновчи средство финансијског обезбеђења које је понуђач депоновао као гаранцију озбиљности понуде. Наручилац има право да уновчи гаранцију дату уз понуду и у ситуацији када понуђач, чија је понуда изабрана, не закључи уговор о јавној набавци^[298].

Било да понуђач допуњује, мења или опозива своју понуду, он мора то да уради на начин који је предвиђен за подношење понуда^[299]. Другим речима, понуђач мора да допуну, измену, односно опозив преда наручиоцу у року за подношење понуда, и то на један од начина који предвиђа ЗЈН (непосредно, путем поште или у електронском облику).

У пракси се често дешава да поступци јавних набавки трају више месеци, нарочито ако је у предметном поступку уложен захтев за заштиту права, па се јави потреба да се предвиди за које време понуђача обавезује понуда коју је дао. ЗЈН-ом то је и учињено, тако да је у члану 55. став 1. прописано да рок важења понуде не може бити краћи од 60 дана од дана отварања понуда. Наведени рок је исти, без обзира на то о којој врсти поступка је реч и он се обавезно мора навести у понуди.

Ако се деси да у току трајања поступка јавне набавке рок важења понуде истекне, наручилац може да у писаном облику затражи од понуђача да продужи тај рок^[300]. У случају да понуђач на то пристане, дужан је да у потпуности остане при датој понуди^[301].

.....
[298] Члан 59. став 4. ЗЈН-а.

[299] Члан 53. став 4. ЗЈН-а.

[300] Члан 55. став 2. ЗЈН-а.

[301] Члан 55. став 3. ЗЈН-а.

Електронске понуде

Једна од новина ЗЈН-а је давање могућности понуђачима да понуде подносе у електронском облику. *Правилником о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лиценације у поступцима јавних набавки*^[302], који је донео министар надлежан за послове финансија, ближе је уређен начин поступања са електронским понудама.

Понуда у електронском облику мора да има заштиту електронског потписа, а потпис мора бити оверен квалификационом потврдом. Такође, електронска понуда мора да има временску ознаку, док информациони систем наручиоца мора да обезбеди технолошки независан пријем понуда и увид у понуде тек по истеку рока за пријем понуда.

.....

[302] „Сл.гласник РС“, бр. 50/09.

20. Отварање понуда и пријава

Начело транспарентности поступка јавне набавке, као једно од основних начела јавних набавки, остварује се и кроз институт јавног отварања понуда.

Сам поступак отварања понуда, односно пријава, ближе је уређен подзаконским актом - *Правилником о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда*^[303].

Наручилац је дужан да јавно отвара понуде и пријаве, без обзира на то коју врсту поступка јавне набавке спроводи^[304]. Јавно отварање понуда и пријава значи да, поред понуђача, отварању понуда и пријава може да присуствује свако заинтересовано лице. Међутим, само овлашћени представници понуђача и председник и чланови комисије за јавну набавку наручиоца могу активно да учествују у поступку отварања понуда (да предузимају одређене процесне радње), док друга лица немају то право. Тако, понуђачи могу стављати примедбе које се односе на спровођење поступка отварања понуда, затим, после отварања понуда, једино они могу потписати и преузети записник о отварању понуда и сл. Наравно, потребно је да представници понуђача имају пуномоћје за предузимање одређених радњи у поступку отварања понуда^[305].

ЗЈН предвиђа и један изузетак од правила да је у свим поступцима јавних набавки отварање понуда јавно. Наиме, у случајевима када би се јавним отварањем понуда одала нека пословна, службена, војна или државна тајна, наручилац може одлучити да се поступак отварања понуда спроведе без присуства јавности^[306], с тим што је дужан да ту одлуку наведе приликом оглашавања јавне набавке.

Наведеним подзаконским актом, пре свега, прецизиран је моменат отварања понуда, односно пријава. Тако, наручилац мора да отвара понуде одмах после истека рока за достављање понуда, а најкасније до истека последњег дана рока за подношење понуда^[307]. Наведено правило односи се и на поступак отварања пријава. Оваквим законским решењем јасно је одређено који је то крајњи рок до ког су наручилац, односно комисија за јавне набавке дужни да започну отварање понуда, тако да је, на тај начин, искључена

.....
[303] »Сл. гласник РС«, бр. 50/09.

[304] Члан 75. ЗЈН-а.

[305] Члан 4. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[306] Члан 75. став 2. ЗЈН-а.

[307] Члан 2. став 5. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

могућност да се понуде отварају сутрадан или чак и после неколико дана, а што се, иначе, у пракси често дешавало.

Наручилац је, такође, дужан да отвара понуде, односно пријаве, на месту и у време које је навео у јавном позиву и у конкурсној документацији^[308].

Комисија за јавну набавку, која спроводи поступак отварања понуда, најпре испитује да ли је поднета понуда благовремена. Ако је понуда стигла наручиоцу после истека рока за подношење понуда, она се неотворена враћа понуђачу, при чему се на њој мора назначити да је поднета неблаговремено^[309]. Комисија, затим, проверава да ли је на коверти у којој се понуда налази означено на коју јавну набавку се односи, да ли је понуда потписана, из колико делова се састоји, као и да ли су уз њу приложени сви докази које је наручилац тражио у конкурсној документацији^[310].

Оно што је веома значајно јесте да председник комисије, пошто отвори сваку понуду, мора да прочита следеће податке: име и адресу понуђача који ју је поднео, цену из понуде, евентуалне попусте, као и податке који су одређени као елементи критеријума^[311]. Захваљујући овој његовој обавези, сви понуђачи који су присутни на отварању понуда имају могућност да сазнају какве су понуде њихових конкурената, а самим тим и какве су шансе да они буду изабрани. На тај начин отклањају се сумње да је у понуди одређеног понуђача нешто мењано током стручне оцене понуда.

Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда предвиђа и да у току отварања понуда чланови комисије морају све делове понуда јасно да означе, односно да парафирају, потпишу или на други начин обележе^[312]. Ову законску одредбу треба тумачити тако да су чланови комисије дужни да парафирају, односно потпишу оне странице понуде на којима се налазе подаци који се читају на отварању понуда и уносе у записник. Чланови комисије, наиме, немају обавезу да сваку страницу поднете понуде обележе на било који начин.

О поступку отварања понуда и пријава наручилац је дужан да води записник. У записник треба унети следеће^[313]:

- 1) податке о поступку јавне набавке који се спроводи: предмет, број и процењену вредност јавне набавке, затим, врсту поступка јавне набавке и датум када је објављен јавни позив у „Службеном гласнику РС“, ако је он објављен;

.....

[308] Члан 2. став 4. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[309] Члан 61. став 3. ЗЈН-а.

[310] Члан 5. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[311] Члан 6. став 2. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[312] Члан 6. став 4. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[313] Члан 7. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

- 2) податке о наручиоцу;
- 3) место, датум и време почетка поступка отварања понуда;
- 4) имена чланова комисије, имена присутних овлашћених представника понуђача, као и имена других присутних лица;
- 5) редослед отварања понуда,
- 6) број под којим је понуда, односно пријава, заведена;
- 7) назив понуђача, односно шифру понуђача ако је понуда поднета у поступку конкурса за нацрте;
- 8) понуђену цену и евентуалне попусте које нуди понуђач;
- 9) податке из понуде који су одређени као елементи критеријума;
- 10) недостатке у понудама;
- 11) примедбе представника понуђача, ако их има;
- 12) потписе председника и чланова комисије, као и потписе присутних овлашћених представника понуђача;
- 13) време завршетка поступка отварања понуда.

Обавеза комисије за јавну набавку да у записник о отварању понуда унесе процењену вредност јавне набавке представља новину у ЗЈН-у. Наиме, по ЗЈН/2002 наручилац је био дужан да наведе процењену вредност јавне набавке само у одлуци о покретању поступка, док се тај податак није уносио у записник. Сада, према важећим одредбама, на самом почетку отварања понуда понуђачи ће сазнати колика је процењена вредност набавке, на основу чега ће моћи да закључе да ли ће наручилац, евентуално, њихову понуду одбити као неприхватљиву^[314]. На тај начин се спречава и могућност да наручилац накнадно, када види које су цене понуђене у понудама, промени износ процењене вредности у одлуци о покретању поступка јавне набавке.

Новину представља и обавеза да се у записник уписују подаци из понуде који су одређени као елементи критеријума^[315]. 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, на

[314] Члан 78. став 1. у вези са чланом 2. став 1. тачка 19) ЗЈН-а.

[315] Члан 76. став 1. тачка 4) ЗЈН-а.

пример: цена, услови плаћања, рок испоруке)^[316]. 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.

Одредба *Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда* којом је прописана обавеза комисије за јавну набавку да у записнику о отварању понуда, између осталог, наведе које недостатке имају поднете понуде^[317] изазивала је недоумице међу појединим наручиоцима и наводила их на закључак да су дужни да на самом отварању изврше преглед понуда и њихову оцену. Стога напомињемо да наручилац на отварању понуда не утврђује да ли су поднете понуде исправне или не, већ само констатује шта је од доказа о испуњености услова који су тражени конкурсном документацијом понуђач доставио. Другим речима, наручилац на отварању понуда не испитује да ли документима која је понуђач доставио заиста и доказује да испуњава све услове постављене конкурсном документацијом, већ само утврђује да ли су достављени сви тражени докази. Да ли је понуда исправна, одговарајућа и прихватљива комисија утврђује у фази стручне оцене понуда.

По окончању отварања понуда, записник потписују председник и чланови комисије, као и овлашћени представници понуђача који су присутни на отварању понуда^[318]. 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^[319].

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^[320]. Наравно, овлашћеним представницима понуђача који су били присутни на отварању понуда записник ће бити тада уручен.

[316] Члан 7. став 1. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[317] Члан 76. став 1. тачка 5) ЗЈН-а.

[318] Члан 8. став 1. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[319] Члан 8. став 2. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

[320] Члан 8. став 3. Правилника о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда.

21. Избор најповољније понуде

Фаза која следи после отварања понуда јесте поступак стручне оцене понуда. У тој фази коју, такође, спроводи комисија за јавну набавку врши се оцењивање и рангирање понуда на основу критеријума које је наручилац предвидео у конкурсној документацији и јавном позиву.

Наручилац најпре испитује да ли су поднете понуде исправне, односно да ли испуњавају све законске услове, као и услове које је наручилац предвидео у конкурсној документацији. Понуду која не испуњава све тражене услове, дакле, законске и додатне, наручилац је дужан да одбије. После тога, наручилац испитује да ли поднете понуде у потпуности испуњавају све техничке карактеристике, односно да ли су одговарајуће. Новина у ЗЈН-у је да наручилац мора да, поред неисправних, одбије и све неодговарајуће понуде^[321].

Следећи корак у фази стручне оцене понуда је испитивање да ли је одређена понуда прихватљива. Чланом 2. став 1. тачка 19) ЗЈН-а прописана је дефиниција прихватљиве понуде: „прихватљива понуда је понуда која је благовремена, исправна и одговарајућа, која не ограничава, нити условљава права наручиоца или обавезе понуђача и која не прелази износ процењене вредности конкретне јавне набавке“. Дакле, као прихватљиву понуду ЗЈН дефинише понуду која је, пре свега, у границама процењене вредности јавне набавке. Ако је, међутим, понуђач понудио цену која је изнад процењене вредности јавне набавке, његова понуда је неприхватљива. Да ли ће наручилац такву понуду и одбити, његово је дискреционо право. Наиме, по ЗЈН-у наручилац није обавезан да одбије неприхватљиву понуду, већ је може оцењивати заједно са осталим понудама^[322]. Наручилац има право и да закључи уговор са понуђачем који је понудио цену која је већа од процењене вредности јавне набавке под условом да има обезбеђена средства.

Међутим, ако наручилац одлучи да одбије неприхватљиву понуду, она више не може бити предмет стручне оцене понуда. У пракси се, иначе, веома често супротно дешава-ло, нарочито у случајевима када је наручилац добио две понуде, од којих је једна изнад процењене вредности јавне набавке, а друга је у њеним границама. Имајући у виду да је по ЗЈН/2002 наручилац морао да прибави две понуде како би могао да донесе одлуку о избору најповољније понуде, већина наручилаца је, у претходно описаној ситуацији,

.....

[321] Члан 78. став 1. ЗЈН-а.

[322] Члан 78. став 1. и 2. ЗЈН-а.

поступала на следећи начин: разматрала би обе понуде како би имала услов за доделу уговора и избегла понављање поступка, па би после стручне оцене понуда понуду која прелази износ процењене вредности одбила као неприхватљиву.

Важно је напоменути да је наручилац, уколико одлучи да одбије неприхватљиве понуде, дужан да одбије све неприхватљиве понуде, без обзира на то колико је свака од њих изнад процењене вредности јавне набавке. Тако, на пример, може се десити да једна понуда буде за 100 динара изнад процењене вредности конкретне јавне набавке, а друга за пар стотина хиљада. Међутим, наручилац мора једнако третирати обе понуде: или их одбити као неприхватљиве или прихватити и оцењивати, у зависности од тога шта одлучи у конкретном случају.

Након што одбије све неисправне, неодговарајуће и евентуално неприхватљиве понуде, наручилац приступа њиховом оцењивању на основу одређене методологије доделе пондера коју је предвидео у конкурсној документацији за сваки елемент критеријума.

После извршене стручне оцене понуда, комисија за јавне набавке саставља извештај о стручној оцени понуда. ЗЈН-ом прописана је обавезна садржина извештаја^[323], па је потребно да се у њега унесу следећи подаци:

- 1) назив и адреса наручиоца;
- 2) предмет и вредност уговора о јавној набавци;
- 3) називи понуђача чије су понуде одбијене и разлози за њихово одбијање;
- 4) начин примене методологије доделе пондера;
- 5) назив понуђача чија је понуда најповољнија, а ако је понуђач навео да ће набавку извршити уз помоћ подизвођача, и сваки део уговора који ће извршити подизвођач;
- 6) ако је спроведен преговарачки поступак - околности које оправдавају примену тог поступка.

Обавеза комисије да у извештај о стручној оцени понуда унесе методологију доделе пондера представља новину у односу на ЗЈН/2002. Наиме, по ЗЈН-у, комисија је дужна да, поред података о наручиоцу, понуђачима и њиховим понудама, као и о предмету јавне набавке, у извештају о стручној оцени понуда наведе како је оцењивала сваки елемент критеријума^[324].

.....
[323] Члан 80. став 2. ЗЈН-а.

[324] Члан 80. став 2. тачка 4) ЗЈН-а.

На основу извештаја о стручној оцени понуда, наручилац доноси одлуку о избору најповољније понуде^[325]. 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 лице, односно орган који је за то овлашћен неким интерним актом наручиоца. Најчешће је реч о руководицу органа, односно директору, али то може бити и помоћник директора, шеф сектора и слично ако је за то овлашћен.

Наручилац је дужан да изабере оног понуђача чија је понуда добила највећи број пондера, односно оног који је дао најнижу цену (у случају примене критеријума најниже понуђене цене) и који је као такав први на ранг-листи.

По ЗЈН-у довољно је да наручилац прибави једну исправну и одговарајућу понуду да би могао да донесе одлуку о избору најповољније понуде. Ово законско решење је веома корисно, јер се раније дешавало да наручилац понавља поступак јавне набавке и више пута док не прибави две независне и исправне понуде, што је био услов за доношење одлуке о додели уговора. На тај начин се нарушавало основно начело јавних набавки, начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава, будући да се за спровођење поступка јавне набавке трошило и много времена, а и новца.

Одлуку о избору најповољније понуде наручилац доноси у року који је одредио у позиву за подношење понуда^[326]. Наведена одлука мора бити образложена и треба да садржи све податке које садржи и извештај о стручној оцени понуда^[327]. Дакле, и у одлуци о избору најповољније понуде 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. После добијања 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. Овакво законско решење је веома битно, јер по ЗЈН-у понуђачи немају право да траже образложено обавештење, за чим, уосталом, нема ни потребе, ако наручилац састави одлуку о избору најповољније понуде на начин прописан ЗЈН-ом. С друге стране, знатно је скраћено и време које је потребно за спровођење јавне набавке, јер је, по ЗЈН/2002, после добијања одлуке о додели уговора понуђач могао у року од 8 дана да тражи образложено обавештење које је наручилац био дужан да пружи у року од 15 дана од дана када је добио захтев за образложеним обавештењем. На тај начин непотребно се одуговлачио поступак јавне набавке.

Понуђач не може да тражи образложено обавештење чак ни у случају да одлука о избору најповољније понуде не садржи све елементе које мора да садржи у складу са

.....
[325] Члан 81. став 1. ЗЈН-а.

[326] Члан 81. став 1. ЗЈН-а.

[327] Члан 81. став 2. ЗЈН-а.

чланом 81. став 2. ЗЈН-а, већ може у року од 8 дана од дана пријема наведене одлуке поднети захтев за заштиту права у којем ће тражити да наручилац донесе нову одлуку о избору најповољније понуде која ће бити у потпуности образложена.

Наручилац је дужан да одлуку о избору најповољније понуде достави свим понуђачима у року од три дана од дана доношења^[328].

Електронска лицитација

Електронска лицитација је у члану 2. став 1. тачка 25) ЗЈН-а дефинисана као надметање међу понуђачима у поступку јавне набавке кроз давање нових, повољнијих понуда електронским путем, које наручилац рангира помоћу метода за аутоматско оцењивање. Могућа је у отвореном поступку, другој фази рестриктивног и у преговарачком поступку са објављивањем јавног позива. Електронска лицитација је процедура која се у потпуности одвија на електронски начин и представља део поступка јавних набавки када наручилац одлучи да је користи. Тај поступак, у ствари, представља обрнуту електронску аукцију, у оквиру које понуђачи снижавају понуђену цену, али и остале елементе критеријума чине повољнијим за наручиоца. Као и за електронску понуду, министар надлежан за послове финансија је подзаконским актом из члана 54. став 3. ЗЈН-а ближе уредио начин спровођења електронске лицитације^[329].

[328] Члан 81. став 3. ЗЈН-а.

[329] Правилник о начину поступања са електронским понудама и начину спровођења електронске лицитације у поступцима јавних набавки („Сл. гласник РС“, број 50/09).

22. Одлука о обустави поступка

Доношење одлуке о обустави поступка може бити:

1. обавезно и
2. факултативно.

Наручилац мора обуставити поступак јавне набавке^[330]:

1. ако није добио ниједну исправну и одговарајућу понуду, што, иначе, представља услов за избор најповољније понуде предвиђен чланом 78. ЗЈН-а;
2. ако нису испуњени услови за састављање листе кандидата у рестриктивном поступку. Сагласно члану 22. став 5. ЗЈН-а, најмање три подносиоца пријаве морају се квалификовати, јер је услов за формирање листе да она има најмање три кандидата.

У одређеним случајевима наручилац може донети одлуку о обустави поступка (дакле, нема обавезу да то учини). Тако је чланом 79. став 2. ЗЈН-а 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, односно услед којих је престала потреба наручиоца за предметном набавком, због чега се неће понављати у току исте буџетске године.

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 када је покренуо поступак. На пример, ако наручиоцу у току спровођења поступка јавне набавке ребансом 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. На пример, ако наручилац у току спровођења поступка јавне набавке добије предмет набавке путем поклона, може да обустави тај поступак.

.....

[330] Члан 79. став 1. ЗЈН-а.

Наручилац мора да образложи своју одлуку о обустави поступка, при чему мора посебно навести разлоге због којих је предметни поступак јавне набавке обуставио. Наведену одлуку наручилац, такође, мора доставити свим понуђачима који су учествовали у предметном поступку у року од 3 дана од дана када ју је донео^[331]. Од момента пријема одлуке понуђачима почиње да тече рок од 8 дана за евентуално подношење захтева за заштиту права будући да и одлука наручиоца о обустави поступка може бити предмет захтева за заштиту права^[332].

Осим тога, наручилац има обавезу да, такође, у року од три дана од дана доношења одлуке о обустави поступка достави обавештење о обустави поступка ради објављивања у „Службеном гласнику РС“^[333]. Што се тиче обавезе објављивања наведеног обавештења на Порталу јавних набавки, наручилац има ту обавезу само ако је процењена вредност јавне набавке изнад износа који је Законом о буџету РС предвиђен за јавне набавке мале вредности^[334].

.....
[331] Члан 79. став 3. ЗЈН-а.

[332] Члан 107. став 4. ЗЈН-а.

[333] Члан 79. став 4. ЗЈН-а.

[334] Члан 69. став 2. ЗЈН-а.

23. Уговор о јавној набавци

Поступак јавне набавке, под условом да је успешно спроведен, завршава се закључењем уговора између наручиоца и понуђача.

ЗЈН дефинише уговор о јавној набавци као двострани теретни правни посао закључен између два лица - наручиоца и понуђача - који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова^[335]. Овај уговор мора бити сачињен у писаној форми, у складу са спроведеним поступком јавне набавке.

Наручилац позива понуђача чију понуду је оценио са највише пондера и која је, самим тим, за њега и најповољнија, да закључе уговор. Тај позив представља обавезу за наручиоца, тако да он не може да закључи уговор са неким другим понуђачем, већ искључиво са оним који му је први на ранг-листи. Међутим, ако би, противно овој законској одредби, наручилац ипак закључио уговор са понуђачем чија понуда није изабрана као најповољнија, такав би уговор, у складу са ЗЈН-ом, био ништав^[336].

С друге стране, може се десити да понуђач чија је понуда изабрана као најповољнија одбије да са 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^[337]. Наручилац, разуме се, нема обавезу да тако поступи, већ то треба схватити као могућност која му стоји на располагању.

ЗЈН као санкцију за одбијање изабраног понуђача да закључи уговор са наручиоцем овлашћује наручиоца да уновчи банкарску гаранцију коју је понуђач дао уз понуду^[338].

С обзиром на то да одлуку наручиоца о избору најповољније понуде 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 заштиту права^[339]. Ако у року од осам дана од када је и последњи понуђач примио његову одлуку о избору најповољније понуде нико од њих не поднесе захтев за заштиту права,

.....
[335] Члан 2. став 1. тачка 2) ЗЈН-а.

[336] Члан 120. став 1. тачка 4) ЗЈН-а.

[337] Члан 82. став 2. ЗЈН-а.

[338] Члан 59. став 4. ЗЈН-а.

[339] Члан 82. став 5. ЗЈН-а.

наручилац може да закључи уговор. Изузетак представља једино преговарачки поступак без претходног објављивања, који наручилац спроводи ако због изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, чије наступање не зависи од његове воље, није могао да поступи у роковима предвиђеним за отворени, односно рестриктивни поступак. Када наручилац спроводи преговарачки поступак по овом основу, треба имати у виду да захтев за заштиту права нема суспензивно дејство, те он није обавезан да сачека да истекне рок од 8 дана у којем би неко од понуђача могао уложити тај правни лек, већ може одмах да закључи уговор^[340]. Иако ЗЈН даје могућност наручиоцу да закључи уговор упркос томе што је у предметном поступку поднесен захтев за заштиту права, одговорност је на наручиоцу, те је, стога, на наручиоцу одговорност када доноси одлуку о томе да ли ће закључити уговор или ће, ипак, прво разматрати поднети захтев за заштиту права и сачекати одлуку Републичке комисије о истом (уколико је пред тим органом настављен поступак заштите права).

У ЗЈН-у је предвиђено да, после закључења уговора, наручилац може да дозволи да се промени цена, али само ако за тако нешто постоје објективни разлози, који су као такви одређени у конкурсној документацији, односно предвиђени посебним прописима^[341]. У објективне разлоге спадали би нпр. промена цена на мало, промена девизног курса и слично. Дакле, мора бити речи о нечему што оправдава понуђачев захтев да се промени цена на коју је уговор закључен, јер у таквом случају он нема више интереса да по тој цени испоручује предметна добра, врши услуге, односно изводи радове и слично.

Закључењем уговора наручилац није испунио све своје обавезе које, у складу са ЗЈН-ом, има приликом спровођења поступка јавне набавке. Наиме, наручилац је још дужан да објави обавештење о закљученом уговору у “Службеном гласнику РС” и на Порталу јавних набавки. ЗЈН је предвиђено и у ком року наручилац има обавезу да то учини, а он износи три дана од дана закључења уговора. У том року, наиме, наручилац мора да достави “Службеном гласнику РС” на објаву обавештење о закљученом уговору. У истом року то обавештење мора да објави и на Порталу јавних набавки^[342].

[340] Члан 24. став 7. ЗЈН-а.

[341] Члан 82. став 4. ЗЈН-а.

[342] Члан 74. ЗЈН-а.

24. Спровођење поступка јавне набавке од стране другог наручиоца

ЗЈН у члану 29. даје могућност наручиоцу да може да овласти другог наручиоца да уместо њега, а у његово име и за његов рачун, спроведе поступак јавне набавке. Та могућност представља изузетак од правила да сам наручилац спроводи јавну набавку.

Законодавац је предвидео ову могућност водећи рачуна о оним ситуацијама када одређени наручилац не располаже одговарајућим стручним кадровима, односно када наручилац не располаже кадровима са довољно искуства у спровођењу одређених врста јавних набавки (нпр. јавне набавке за извођење радова и сл.).

ЗЈН/2002 омогућавао је наручиоцу да овласти било које правно лице да уместо њега спроведе поступак јавне набавке. Међутим, важећи ЗЈН предвиђа да друга страна коју наручилац овлашћује може бити искључиво субјект који се, у смислу одговарајућих одредаба тог закона, сматра наручиоцем.

Наручиоцу је дозвољено да овласти другог наручиоца да за њега спроведе цео поступак јавне набавке, а може га овластити само за предузимање одређених радњи у том поступку (на пример, за израду конкурсне документације или за спровођење отварања понуда). Међутим, наручилац не може да овласти неког другог наручиоца да уместо њега донесе одлуку о покретању поступка и решење о образовању комисије. Наиме, ЗЈН је изричито предвидео да је наручилац у чије име и за чији рачун се спроводи конкретна јавна набавка увек дужан да покрене поступак јавне набавке и да образује комисију за јавну набавку, те да истовремено са доношењем одлука о томе и овласти другог наручиоца да уместо њега спроведе део или цео поступак јавне набавке. Спровођење свих осталих радњи у поступку: израда конкурсне документације, објављивање јавног позива, спровођење поступка отварања понуда, вршење стручне оцене понуда, доношење одлуке о избору најповољније понуде, па чак и одлучивање о захтеву за заштиту права, може се поверити другом наручиоцу.

25. Посебне одредбе у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја

Јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја

Главом трећом ЗЈН-а уређују се посебна правила у вези са јавним набавкама у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја. Основни разлог због ког се набавке из наведених области посебно регулишу јесте потреба да се под одредбе ЗЈН-а подведу и одређени субјекти који по основним правилима јавних набавки не би примењивали ЗЈН. Наиме, велики број привредних субјеката који послују у наведеним областима није наручилац сходно општим правилима јавних набавки. То су најчешће, посебно у земљама ЕУ, приватне компаније. Међутим, те компаније не обављају своју делатност у нормалним 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 с обзиром на то 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, рударства, телекомуникација и саобраћаја представљају одступање од општих правила ЗЈН-а, те се стога на сва питања у вези са јавним набавкама у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја која нису посебно регулисана примењују општа правила ЗЈН-а^[343].

.....
[343] Члан 83. став 2. ЗЈН-а.

Наручиоци у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја

Постоје две групе наручилаца јавних набавки у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја^[344]. Прву групу чине они субјекти који потпадају под дефиницију наручиоца из члана 3. ЗЈН-а. Другу групу чине субјекти који нису наручиоци сходно члану 3, али су лица којима је држава (тачније: „Република Србија, територијална аутономија или локална самоуправа“), путем посебног закона, подзаконског акта или другог прописа, поверила посебна или искључива права за обављање делатности наведених у члану 85. ЗЈН-а. Ти субјекти нису наручиоци из члана 3. ЗЈН-а, иначе би по том основу били дужни да примењују ЗЈН. Затим, та лица су носиоци посебних или искључивих права на обављање делатности наведених у члану 85. Сходно члану 84. став 2. ЗЈН-а, 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 из члана 85. ЗЈН-а 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 право се односи 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 члану 85. ЗЈН-а. У случају да се набавка односи на делатност која није наведена у члану 85. ЗЈН-а, наведена лица нису дужна да примењују ЗЈН приликом спровођења својих набавки.

Предмет јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја

Предмет јавне набавке у областима водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја могу бити добра, услуге и радови неопходни за обављање делатности наведених члану 85. став 1. ЗЈН-а. По областима те делатности су:

- **водопривреда** - изградња, одржавање и експлоатација објеката за производњу, транспорт, односно пренос и дистрибуцију воде за пиће. Посебно ће се сматрати предметом набавке из области водопривреде пројекти из области хидрауличног инжењерства, иригације или исушивања земљишта, где се најмање 20 % укупне количине воде добијене реализацијом наведених пројеката користи као вода за пиће, као и набавке повезане са пречишћавањем и одвођењем отпадних вода;
- **енергетика** - изградња, одржавање и експлоатација објеката за производњу, транспорт, односно пренос и дистрибуцију електричне енергије, гаса и топлотне

[344] Члан 83. став 1. ЗЈН-а.

енергије. Снабдевање таквих објеката електричном енергијом, нафтом и гасом сматра се набавком у области енергетике;

- **рударство** - истраживање или вађење нафте и гаса, истраживање или ископавање угља и осталих минералних сировина и других чврстих горива;
- **саобраћај** - изградња, одржавање и коришћење објеката у функцији ваздушног, речног и железничког саобраћаја, као и линијског градског и приградског превоза путника у друмском саобраћају који се обавља трамвајима, тролејбусима и аутобусима;
- **телекомуникације** - изградња, одржавање и коришћење телекомуникационих мрежа и капацитета и пружање телекомуникационих услуга.

Изузеци

ЗЈН прописује значајне изузетке од предмета јавне набавке у области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја. На ове изузетке од предмета набавке не примењују се одредбе целог ЗЈН-а, а не само одредбе које се односе на јавне набавке из области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја.

Наручиоци неће бити обавезни да примењују одредбе ЗЈН-а у случају набавки добара, услуга и радова за потребе обављања делатности наведених у члану 85. ЗЈН-а уколико немају посебна или искључива права за обављање истих и уколико и други привредни субјекти могу слободно да врше те делатности на истом географском подручју под једнаким условима^[345]. Разлог за постојање оваквог генералног изузећа је у чињеници да је наша привреда у процесу транзиције и да ће се одређене области, у којима постоје државни монополи, у скорој будућности обављати у условима слободне тржишне утакмице. Ово се посебно односи на област телекомуникација, тачније ЗЈН-ом се изричито прописује да се за набавке добара, услуга и радова које наручилац спроводи за потребе изградње, одржавања и коришћења телекомуникационих мрежа и капацитета и пружање телекомуникационих услуга неће примењивати одредбе ЗЈН-а, под условом да постоји конкуренција на тржишту пружања телекомуникационих услуга^[346].

Предметом набавке из области водопривреде и енергетике неће се сматрати набавке добара, услуга или радова за производњу воде за пиће или електричну енергију под условом да је та производња за сопствене потребе и од стране лица које није наручилац из члана 3. ЗЈН-а. Да би се сматрала производњом за сопствене потребе, потребно је да удео те производње који се пласира у мреже за снабдевање електричном енергијом или

[345] Члан 87. став 2. ЗЈН-а.

[346] Члан 87. став 1. тачка 1) ЗЈН-а.

водом за пиће не прелази 30 % укупне производње тог лица, узимајући у обзир просек за претходне три године, укључујући и текућу. Такође, потребно је да је циљ пласирања те производње у јавне мреже економска експлоатација те производње. То значи да уколико лице које није наручилац из члана 3. ЗЈН-а пласира до 30 % сопствене производње електричне енергије или воде за пиће у јавне мреже у циљу остваривања зараде на истом, набавка добара, услуга или радова за такву производњу неће се сматрати предметом јавне набавке, те се на такве набавке неће примењивати одредбе ЗЈН-а^[347].

Такође, предметом набавке из области енергетике неће се сматрати ни набавка добара, услуга или радова за производњу гаса или топлотне енергије уколико је та производња неизбежна последица обављања делатности лица које није наручилац из члана 3. ЗЈН-а. Потребно је да та делатност, чија је неизбежна последица производња гаса или топлотне енергије, није нека од делатности наведених у члану 85. ЗЈН-а. Такође, снабдевање јавне мреже том производњом треба да буде у циљу економске експлоатације те производње и да приход остварен на такав начин не прелази 20 % укупног прихода тог лица, узимајући у обзир просек за претходне три године, рачунајући и текућу. У том случају, пошто наведено лице није наручилац из члана 3. ЗЈН-а, на наведене набавке се неће примењивати ЗЈН^[348].

С друге стране, од примене одредаба ЗЈН-а изузима се набавка воде за пиће. Наручилац није дужан да примењује ЗЈН када закључује уговор о куповини воде за пиће^[349].

Такође, наручилац није дужан да примењује одредбе ЗЈН-а приликом уговарања услуге транспорта нафте или гаса, односно преноса и дистрибуције електричне енергије у случају када предметну услугу може да пружи само један понуђач^[350].

Од примене одредаба ЗЈН-а изузете су и набавке у случају јавног конкурса за нацрте када намена конкурса није у вези са делатностима из члана 85. ЗЈН-а^[351].

ЗЈН се не примењује приликом набавке електричне енергије од стране наручиоца који је тарифни купац^[352] сходно Закону о енергетици. Наиме, по Закону о енергетици, тарифни купац је купац који купује електричну енергију за сопствене потребе по прописаном тарифном систему, за разлику од квалификованог купца, који је слободан да изабере свог снабдевача енергијом^[353]. Како код тарифног купца не постоји могућност избора, с обзиром на то да су тарифним системом прописани услови набавке енергије, те се циљеви јавних набавки овде не могу остварити, овом одредбом је наручилац који је тарифни купац ослобођен примене ЗЈН-а.

[347] Члан 85. став 3. тачка 1) ЗЈН-а.

[348] Члан 85. став 3. тачка 2) ЗЈН-а.

[349] Члан 87. став 1. тачка 2) ЗЈН-а.

[350] Члан 87. став 1. тачка 4) ЗЈН-а.

[351] Члан 87. став 1. тачка 6) ЗЈН-а.

[352] Члан 87. став 1. тачка 3) ЗЈН-а.

[353] Члан 3. Закона о енергетици («Сл. гласник РС», бр. 84/04).

ЗЈН се неће примењивати ни када наручилац, одговоран за снабдевање тарифних купаца, по претходно прибављеној сагласности министарства надлежног за послове енергетике, набавља недостајуће количине електричне енергије утврђене Енергетским билансом Републике Србије за потребе снабдевања тих купаца непосредно од произвођача електричне енергије^[354].

Одредбе ЗЈН-а се не примењују ни у две ситуације када су у питању набавке од повезаних лица. Наиме, у првом случају, ЗЈН се неће примењивати на набавке од стране лица које је основало више наручилаца које он врши од својих оснивача, а за потребе обављања делатности наведених у члану 85. ЗЈН-а^[355].

У другом случају су изузете набавке које наручилац врши од лица са којим је повезано лице у смислу закона којим се уређује порез на добит предузећа, односно закона којим се уређује порез на доходак грађана. Међутим, овде није довољно да је лице које се појављује као понуђач само повезано лице са наручиоцима. Потребно је да тај понуђач преваходно послује за потребе наручиоца. То ће бити случај уколико је 80 % прихода тог понуђача остварено од стране наручиоца^[356].

Посебна правила набавки

За потребе спровођења јавних набавки из области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја, ЗЈН-ом су прописана одређена одступања од општег режима под којим се спроводе јавне набавке.

На првом месту, обавеза објављивања претходног расписа постоји за планиране јавне набавке чија је оквирна вредност већа од 100.000.000,00 динара (у случају „обичних” јавних набавки тај лимит је двоструко мањи)^[357].

Наручиоци за потребе спровођења јавних набавки из области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја могу да примењују квалификациони поступак из члана 89. ЗЈН-а уместо прве фазе рестриктивног поступка^[358].

За потребе спровођења јавних набавки из области водопривреде, енергетике, рударства, телекомуникација и саобраћаја, ЗЈН дозвољава утврђивање порекла производа и дискриминације одређених понуђача. Услов је да ти понуђачи нуде производе који су пореклом из држава са којима Република Србија није закључила споразум који би

.....
[354] Члан 87. став 1. тачка 5) ЗЈН-а.

[355] Члан 87. став 1. тачка 7) ЗЈН-а.

[356] Члан 87. став 1. тачка 8) ЗЈН-а.

[357] Члан 88. ЗЈН-а.

[358] Члан 89. ЗЈН-а.

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^[359].

Такође, прописана је могућност обустављања поступка јавне набавке од стране Владе Републике Србије без обзира на то ко је наручилац јавне набавке, односно ко спроводи поступак јавне набавке. Да би Влада могла да обустави поступак, морају да буду испуњена два услова:

- да је у питању јавна набавка услуга;
- да су понуђач или услуга пореклом из државе у којој понуђачи из Републике Србије немају једнак третман са домаћим понуђачима, било формално, било фактички.

Влада одлуку о обустави доноси по прибављеном мишљењу министарства надлежног за економске односе са иностранством. Влада може поступак да обустави само привремено, што значи да Влада не може у потпуности да обустави поступак, односно била би дужна да поступак настави од тренутка када нестану разлози који су довели до доношења одлуке о обустави поступка^[360].

На крају, ЗЈН прописује и два додатна критеријума за одабир најповољније понуде у случају када су две или већи број понуда једнаке^[361]. У првом случају, наручилац предност даје понуди чији избор не може, сходно члану 91. ЗЈН-а, да се обустави од стране Владе Републике Србије. У другом случају, наручилац предност даје понуди чијим избором наручилац не би морао да набавља материјал који се по техничким карактеристикама разликује од постојећег материјала. Ове додатне критеријуме наручиоци могу да користе само у случају јавних набавки за потребе обављања делатности из члана 85. ЗЈН-а. Једнаким понудама сматрају се и 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%.

.....
[359] Члан 90. ЗЈН-а.

[360] Члан 91. ЗЈН-а.

[361] Члан 92. ЗЈН-а.

26. Евиденција о јавним набавкама и извештаји

ЗЈН-ом је предвиђено да је наручилац дужан да прикупља и евидентира одређене податке о закљученим уговорима о јавним набавкама и о поступцима јавних набавки које је спроводио, и то посебно за јавне набавке и за јавне набавке мале вредности^[362].

Такође, наручилац је у законској обавези да у току календарске године Управи доставља тромесечне извештаје о закљученим уговорима о јавним набавкама и о поступцима јавних набавки (у даљем тексту: извештај о јавним набавкама), и то најкасније до 10. у месецу који следи по истеку тромесечја^[363]. Конкретно, то значи да је рок за достављање извештаја за прво тромесечје 10. април, за друго тромесечје 10. јул, за треће тромесечје 10. октобар и за четврто тромесечје 10. јануар наредне године.

Истовремено са увођењем новог, кварталног система извештавања престаје да важи обавеза достављања годишњих извештаја о јавним набавкама од стране наручилаца, која је постојала у складу са ЗЈН/2002.

Тромесечне извештаје о јавним набавкама наручилаца Управа објављује на Порталу јавних набавки, тако да свако ко је заинтересован може да изврши увид у њих, односно да дође до информације о томе да ли је одређени наручилац доставио извештај о јавним набавкама за одређени квартал и каква је његова садржина.

На основу појединачних, тромесечних извештаја о јавним набавкама наручилаца, Управа је у обавези да припреми збирни, годишњи извештај о јавним набавкама у Републици Србији и да га достави Влади најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину^[364]. Поред разних статистичних прегледа и података који одсликавају стање јавних набавки у Србији, тај извештај садржи и предлоге мера за унапређење, односно измене у систему јавних набавки.

Поред достављања тромесечних извештаја о јавним набавкама, ЗЈН предвиђа могућност да Управа затражи од сваког наручиоца да достави извештај о било ком појединачном

.....
[362] Члан 93. ЗЈН-а.

[363] Члан 94. став 4. ЗЈН-а.

[364] Члан 96 став 2. ЗЈН-а.

уговору о јавној набавци или поступку јавне набавке који је спроводио, са додатним информацијама поред оних које се достављају кроз тромесечне извештаје, у случају када се процени да је то потребно ради вођења евиденције података у области јавних набавки^[365].

При томе, наручилац је обавезан да тражене информације достави у што је могуће краћем року, а најкасније три дана по захтеву Управе^[366].

У случају да наручилац не достави Управи тромесечни извештај или извештај са додатним информацијама, ЗЈН-ом је прописана новчана казна која се креће у износу од 100.000 до 1.000.000 динара^[367].

ЗЈН-ом је предвиђено да извештај треба да се састоји из три дела, и то из^[368]:

1. Извештаја о закљученим уговорима о јавним набавкама,
2. Извештаја о закљученим уговорима о јавним набавкама мале вредности,
3. Извештаја о поступцима јавних набавки.

Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама

Детаљнији начин вођења евиденције, односно сама садржина извештаја, као и начин достављања извештаја од стране наручиоца, прописани су посебним подзаконским актом, односно *Правилником о начину вођења евиденције о јавним набавкама* ("Службени гласник РС", бр. 50/09).

Наручиоци су дужни да се приликом вођења евиденције и достављања извештаја о јавним набавкама придржавају упутстава прописаних *Правилником о начину вођења евиденције о јавним набавкама*, што конкретно значи да извештаје морају достављати искључиво на обрасцима који су одштампани уз тај правилник и чине његов саставни део.

Дакле, евиденција о јавним набавкама води се на следећим обрасцима, и то на^[369]:

1. обрасцу А, који служи за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама;

.....

[365] Члан 95. став 1. ЗЈН-а.

[366] Члан 95. став 2. ЗЈН-а.

[367] Члан 121. став 1. тачка 16) ЗЈН-а.

[368] Члан 94. став 1. 2. и 3. ЗЈН-а.

[369] Члан 1. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

2. обрасцу Б, који служи за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама мале вредности;

3. обрасцу В, који служи за евидентирање података о поступцима јавних набавки и јавних набавки мале вредности.

Наведени образци достављају се Управи истовремено у писаном и у електронском облику^[370]. Обавезе достављања извештаја у електронском облику ослобођени су само они наручиоци који не располажу одговарајућим техничким и другим условима који су неопходни за пружање Интернет услуга и осталих услуга преноса података, при чему се конкретно мисли на располагање рачунаром и приступ Интернету^[371].

Сви образци који се достављају у писаном облику морају бити оверени печатом и потписани од стране одговорног лица и службеника за јавне набавке или лица које обавља послове јавних набавки код оних наручилаца који нису у обавези да имају службеника за јавне набавке^[372].

Код наручилаца који су у обавези да имају службеника за јавне набавке, до стицања одговарајућег сертификата образце у писаном облику потписиваће, поред овлашћеног лица, и лице које обавља послове јавних набавки^[373].

У случају да у одређеном тромесечју наручилац није спроводио ниједан поступак јавне набавке нити је закључио било који уговор о јавној набавци, дужан је да Управи достави сва три непопуњена, печатирани и потписана образца, чиме у потпуности испуњава своју законску обавезу вођења евиденције и достављања извештаја о јавним набавкама^[374].

Образац А за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама

У образац А наручилац уноси податке о уговорима који су закључени у тромесечју за које се припрема и доставља извештај, и то у следећим поступцима: отвореном поступку, рестриктивном поступку, преговарачком поступку без објављивања јавног позива, преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и путем конкурса за нацрте^[375].

.....

[370] Члан 5. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[371] Члан 5. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[372] Члан 5. став 3. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[373] Члан 10. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[374] Члан 5. став 5. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[375] Члан 2. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Образац А се састоји из шест делова у које се уносе следећи подаци^[376]:

I заглавље обрасца (назив и адреса наручиоца, шифра делатности, матични број, порески идентификациони број);

II редни број;

III подаци о поступку и предмету јавне набавке (врста поступка, основ из ЗЈН-а за примену поступка, врста предмета, предмет, опис предмета јавне набавке);

IV подаци о вредности јавне набавке (процењена вредност, уговорена вредност без пореза на додату вредност, уговорена вредност са порезом на додату вредност);

V подаци о изабраном понуђачу (датум закључења уговора, назив и седиште, односно држава изабраног понуђача, матични број понуђача);

VI подаци о понуди (број приспелих понуда, критеријум за избор најповољније понуде).

Попуњавање **заглавља обрасца** је неопходно сваки пут када наручилац доставља извештај, па и у случају да у одређеном тромесечју није закључио ниједан уговор о јавним набавкама велике вредности, односно да Управи доставља празан образац А. Од матичних података потребно је навести: пун назив и адресу наручиоца, шифру делатности, матични број и порески идентификациони број наручиоца^[377]. У ситуацији када дође до измене неког од матичних података или до одређених статусних промена код наручиоца, наручилац је дужан да те измене унесе у први следећи извештај који доставља и, уколико је потребно, пружи додатно објашњење насталих измена како би се омогућило праћење континуитета извештавања код наручиоца.

У обрасцу А наручилац мора да евидентира податке о сваком закљученом уговору у одређеном тромесечју посебно, при чему се сваки уговор евидентира под новим **редним бројем**, односно нема кумулативног приказивања података за већи број закључених уговора што се често дешава у пракси, посебно када је реч о додели јавне набавке по партијама код евидентирања процењене вредности.

Када је реч о евидентирању **врсте поступка** у којој је одређени уговор закључен, наручилац уноси неку од шифара која је предвиђена *Правилником о начину вођења евиденције о јавним набавкама* (нпр. 1 - отворени поступак, 2 - рестриктивни поступак итд.)^[378].

[376] Члан 2. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[377] Члан 6. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[378] Члан 6. став 6. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

У случају да је одређени уговор закључен у рестриктивном или преговарачком поступку са објављивањем јавног позива или без њега, наручилац мора прецизно да наведе **основ из ЗЈН-а за примену поступка** тако што уписује члан, став и тачку из ЗЈН-а^[379].

Пример: ако је наручилац закључио уговор у преговарачком поступку без објављивања јавног позива због додатне испоруке добара на начин предвиђен чланом 24. став 1, тачка 5) ЗЈН-а, уноси податак: 24.1.5).

Код евидентирања **врсте предмета и предмета јавне набавке** такође се треба придржавати шифарника прописаних *Правилником о начину вођења евиденције о јавним набавкама*^[380], с тим што у случају да су једним уговором обједињене различите врсте предмета или предмета јавне набавке, наручилац уноси шифру онога што преовладава у вредносном смислу у уговору.

Пример: наручилац је закључио уговор за набавку рачунарске опреме са пратећом услугом сервисирања, при чему у укупној вредности уговора вредност опреме чини 70 %, а вредност услуге сервисирања 30 %. Дакле, у овом случају наручилац ће, придржавајући се шифарника датог у *Правилнику о начину вођења евиденције о јавним набавкама*, у колону врста предмета унети шифру 1 - добра, а у колону предмет набавке унеће шифру 05 - рачунарска опрема.

Опис предмета јавне набавке наручилац попуњава обавезно када је реч о таквом предмету набавке који се не може описати ниједном од конкретних шифара датих у *Правилнику о начину вођења евиденције о јавним набавкама*, односно када се предмет набавке мора евидентирати под шифром која је предвиђена за друга добра, друге услуге или друге радове. Поред тога, у случају где предмет набавке може да се опише неком од шифара датих у *Правилнику о начину вођења евиденције о јавним набавкама*, али недовољно јасно и прецизно, предмет се мора описати и речима у предвиђеној рубрици. При томе, опис предмета набавке, у оба случаја, треба да буде кратак и јасан^[381].

Пример: наручилац је закључио уговор о јавној набавци за набавку медицинског потрошног материјала, конкретно вакцина. У рубрику предмет набавке наручилац ће из *Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама* унети шифру 01 - потрошни материјал, али с обзиром на то да је потрошни материјал изузетно широк појам, у опис предмета набавке наручилац ће унети: вакцине.

Код евиденције података који се односе на **вредност јавне набавке**, битно је истаћи да се сви износи евидентирају у хиљадама динара^[382], при чему се логично примењује принцип математичког заокруживања.

[379] Члан 6. став 7. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[380] Члан 6. ставови 8. и 9. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[381] Члан 6. став 10. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[382] Члан 6. став 11. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Пример: ако је вредност закљученог уговора о јавној набавци 3.255.890 динара, наручилац треба да унесе 3.256.

Такође, све вредности се уносе искључиво у домаћој валути, што значи да се износи у страниј валути претходно морају прерачунати у динаре, и то по средњем девизном курсу НБС на дан закључења уговора.

Процењена вредност јесте она која се наводи у плану набавки за одређену годину и коју наручилац уноси у Одлуку о покретању поступка за конкретну набавку. Када је реч о додели јавне набавке по партијама, где се може закључити и већи број уговора у једном поступку, процењена вредност мора да се евидентира за сваки закључени уговор посебно, а не збирно за целу набавку, што је у складу са чланом 36. ЗЈН-а, који каже да се при одређивању процењене вредности јавне набавке по партијама у обзир узима процењена вредност свих партија за период за који се закључује уговор.

Поља уговорена вредности без пореза на додату вредности и *уговорена вредности са порезом на додату вредности* у сваком случају морају бити попуњена, било да наручилац за конкретну набавку плаћа порез или не. Конкретно, у случају да наручилац не плаћа порез, у рубрику уговорена вредност са порезом на додату вредност унеће износ једнак износу уговорене вредности без пореза на додату вредност.

Код уноса података у вези са **датумом закључења уговора** потребно је унети дан, месец и годину када је закључен уговор између наручиоца и понуђача^[383]. Као што је већ напоменуто, извештај се доставља за свако тромесечје посебно, тако да у извештају за једно тромесечје треба да се евидентирају само они уговори који су закључени искључиво у том временском периоду, при чему је са аспекта вођења евиденције о закљученим уговорима о јавним набавкама небитно у ком кварталу је њихова реализација.

При уносу **назива и седишта изабраног понуђача** подаци се уносе у зависности од тога да ли је понуђач правно или физичко лице и да ли је реч о домаћем или страном понуђачу. У случају да је реч о понуђачу који је домаће правно лице, у то поље се евидентира његов пун назив и седиште, а уколико је реч о страном правном лицу евидентира се његов пун назив и држава. Аналогно претходном, када је понуђач са којим је закључен уговор домаће физичко лице, уноси се његово име, презиме и пребивалиште, а уколико је понуђач страном физичко лице, поред имена и презимена потребно је унети и државу понуђача^[384].

Такође, приликом евиденције матичног броја изабраног понуђача направљена је разлика између домаћег и страног понуђача, као и између правног и физичког лица. Уколико је реч о домаћем понуђачу из Републике Србије, и то правном лицу, евидентира се његов осмоцифрени матични број, а уколико је уговор закључен са страним правним

.....

[383] Члан 6. став. 16. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[384] Члан 6. став 17. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

лицем, мора се унети његов јединствени регистрациони, односно евиденциони број према позитивним прописима државе из које понуђач долази. У случају да је реч о понуђачу који је физичко лице, евидентира се његов матични број, односно, аналогно томе, лични идентификациони број уколико је понуђач страном физичко лице^[385].

Код евидентирања податка о **броју приспелих понуда**, наручилац треба да унесе укупан број приспелих понуда за сваки конкретан закључени уговор^[386]. При томе, посебно треба обратити пажњу када се води евиденција уговора који су закључени у поступку јавне набавке по партијама. Наиме, број приспелих понуда се мора евидентирати код сваког закљученог уговора посебно, а не кумулативно, за целу набавку. У ситуацији када је једним уговором обједињен већи број партија, потребно је израчунати просечан број пристиглих понуда по уговору.

Пример: у оквиру једног поступка по партијама, закључен је уговор са једним понуђачем за укупно три партије, при чему је за прву партију пристигло 3 понуде, за другу партију 5 понуда, а за трећу партију 4 понуде. Просечан број пристиглих понуда за те три партије је 4, односно број приспелих понуда за конкретан уговор је 4.

Критеријум за избор најповољније понуде евидентира се помоћу једне од шифара из *Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама*, у зависности од тога да ли је у конкретном случају примењен критеријум економски најповољније понуде или најниже понуђене цене^[387].

Последњи ред обрасца служи за то да се евидентирају збирна, укупна процењена вредност, укупна уговорена вредност без пореза на додату вредност и укупна уговорена вредност са порезом на додату вредност свих уговора који су приказани у тромесечном извештају^[388].

.....

[385] Члан 6. став 18. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[386] Члан 6. став 19. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[387] Члан 6. став 20. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[388] Члан 6. став 21. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Слика 2: Образац А за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама

НАЗИВ НАРУЧИОЦА: _____
 АДРЕСА НАРУЧИОЦА: _____

ШИФРА ДЕЛАТНОСТИ: _____
 МАТИЧНИ БРОЈ: _____
 ПИБ: _____

ОБРАЗАЦ А ЗА ЕВИДЕНТИРАЊЕ ПОДАТАКА О ЗАКЉУЧЕНИМ УГОВОРИМА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА ЗА ПЕРИОД _____

Редни број	Подаци о поступку и предмету јавне набавке				Подаци о вредности јавне набавке (у хиљадама динара)			Подаци о изабраном пољубачу				Подаци о попуди		
	Врста постава	Оснoв из ЗЈН	Врста предмета	Према предмету	Процењена вредност	Уговорена вредност без ПДВ	Уговорена вредност са ПДВ	Датум закључења уговора	Назив и седиште изабраног пољубача	Матични број	Број приписних попуда	Критеријум	Попуди	Попуди
1														
2														
3														
4														
...														
УКУПНО														

Место и датум: _____
 Одговорно лице: _____
 Службеник за јавне набавке: * _____
 Печат _____
 Телефон: _____

*или друго лице које обавља послове јавних набавки

Образац Б за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама мале вредности

У образац Б наручилац уноси податке о уговорима који су закључени у поступцима јавних набавки мале вредности, посебно за добра, услуге и радове, у тромесечју за које припрема и доставља извештај^[389].

У обрасцу Б евидентирају се следећи подаци:^[390]

I заглавље обрасца (назив и адреса наручиоца, шифра делатности, матични број, порески идентификациони број);

II укупан број закључених уговора;

III укупна вредност закључених уговора без пореза на додату вредност;

IV укупна вредност закључених уговора са порезом на додату вредност

Као што је већ напоменуто код обрасца А, попуњавање **заглавља обрасца** је неопходно сваки пут када наручилац доставља извештај, па и у случају да у одређеном тромесечју није имао јавне набавке мале вредности, односно да Управи доставља празан образац Б. Од матичних података потребно је навести: пун назив и адресу наручиоца, шифру делатности, матични број и порески идентификациони број наручиоца^[391]. У ситуацији када дође до измене неког од матичних података или до одређених статусних промена код наручиоца, наручилац је дужан да те измене унесе у први следећи извештај који доставља Управи и, уколико је потребно, пружи додатно објашњење насталих измена како би се омогућило праћење континуитета извештавања код наручилаца.

За разлику од обрасца А, овде се не води евиденција о сваком закљученом уговору појединачно, већ се подаци уносе збирно, и то по врсти предмета јавне набавке. Дакле, подаци о закљученим уговорима овде се приказују кумулативно, за цело тромесечје за које наручилац припрема и доставља извештај, и то одвојено за добра, услуге и радове.

Код **укупног броја закључених уговора** евидентира се укупан број свих уговора који су закључени у поступцима јавних набавки мале вредности током одређеног квартала, и то за сваку врсту предмета, односно посебно за добра, услуге и радове^[392].

Даље, за сваку врсту предмета јавне набавке наручилац треба да унесе **укупну вредност закључених уговора без пореза на додату вредност** свих уговора који су закљу-

.....

[389] Члан 3. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[390] Члан 3. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[391] Члан 7. ставови 1, 2, и 3. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[392] Члан 7. став 7. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

чени у поступцима јавних набавки мале вредности, и то у кварталу за који се припрема и доставља извештај, посебно за добра, услуге и радове. И овде треба нагласити да се, као и у обрасцу А, износи уносе у хиљадама динара, при чему се примењује принцип математичког заокруживања^[393].

Пример: ако укупна, збирна вредност свих закључених уговора јавних набавки добара у првом кварталу 2009. године износи 854.920 динара, треба уписати 855.

Укупна вредност закључених уговора са порезом на додату вредност евидентира се по истом принципу као и укупна вредност закључених уговора без пореза на додату вредност, само уз обрачунати порез^[394]. При томе, у случају када наручилац не плаћа порез на додату вредност за одређену набавку, овде ће приказати износ закљученог уговора без пореза, односно исти износ који је приказао у претходној колони за тај уговор.

У **последњем реду** обрасца евидентирају се укупан број закључених уговора, укупна уговорена вредност без пореза на додату вредност и укупна уговорена вредност са порезом на додату вредност свих уговора који су приказани у тромесечном извештају, дакле заједно за добра, услуге и радове.

.....
[393] Члан 7, став 8. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[394] Члан 7, став 9. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Слика 3: Образац Б за евидентирање података о закљученим уговорима о јавним набавкама мале вредности

НАЗИВ НАРУЧИОЦА: _____ _____ АДРЕСА НАРУЧИОЦА: _____ _____	ШИФРА ДЕЛАТНОСТИ: <table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> </tr> </table> МАТИЧНИ БРОЈ: <table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> </tr> </table> ПИБ: <table border="1" style="width: 100%; height: 20px; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> <td style="width: 15%;"></td> </tr> </table>																			<p>ОБРАЗАЦ Б ЗА ЕВИДЕНТИРАЊЕ ПОДАТАКА О ЗАКЉУЧЕНИМ УГОВОРИМА О ЈАВНИМ НАБАВКАМА МАЛЕ ВРЕДНОСТИ ЗА ПЕРИОД _____</p>												
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 10%;">Редни број</th> <th style="width: 25%;">Врста предмета јавне набавке</th> <th style="width: 20%;">Укупан број закључених уговора</th> <th style="width: 20%;">Укупна вредност закључених уговора без ПДВ (у хиљадама динара)</th> <th style="width: 25%;">Укупна вредност закључених уговора са ПДВ (у хиљадама динара)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">II</td> <td style="text-align: center;">III</td> <td style="text-align: center;">IV</td> <td style="text-align: center;">V</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">добра</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">услуге</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">радови</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Укупно</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>			Редни број	Врста предмета јавне набавке	Укупан број закључених уговора	Укупна вредност закључених уговора без ПДВ (у хиљадама динара)	Укупна вредност закључених уговора са ПДВ (у хиљадама динара)	1	II	III	IV	V	1	добра				2	услуге				3	радови				Укупно				
Редни број	Врста предмета јавне набавке	Укупан број закључених уговора	Укупна вредност закључених уговора без ПДВ (у хиљадама динара)	Укупна вредност закључених уговора са ПДВ (у хиљадама динара)																												
1	II	III	IV	V																												
1	добра																															
2	услуге																															
3	радови																															
Укупно																																
Место и датум: _____	Одговорно лице: _____ _____ Службеник за јавне набавке: * _____ _____ Телефон : _____	Печат																														
*или друго лице које обавља послове јавних набавки																																

Образац В за евидентирање података о поступцима јавних набавки

Образац В предвиђен је за евидентирање података о поступцима јавних набавки и јавних набавки мале вредности које је наручилац спроводио у тромесечју за које припрема и доставља извештај^[395].

У обрасцу В евидентирају се следећи подаци^[396]:

Табела 1

1. број успешно спроведених поступака
2. број обустављених поступака
3. број делимично поништених поступака
4. број поступака поништених у целини

Табела 2

1. врста поступка
2. врста предмета
3. предмет
4. опис предмета
5. процењена вредност
6. разлог обуставе, односно поништења поступка
7. опис разлога

Као што је већ објашњено за образце А и Б, попуњавање **заглавља обрасца** неопходно је сваки пут када наручилац доставља извештај, па и у случају да у одређеном тромесечју није спроводио поступке јавних набавки, односно да Управи доставља празан образац В. Од матичних података потребно је навести: пун назив и адресу наручиоца, шифру делатности, матични број и порески идентификациони број наручиоца^[397]. У ситуацији када дође до измене неког од матичних података или до одређених статусних промена

.....

[395] Члан 4. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[396] Члан 4, став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[397] Члан 9, ставови 1, 2. и 3. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

код наручиоца, наручилац је дужан да те измене унесе у први следећи извештај који доставља и, уколико је потребно, пружи додатно објашњење насталих измена како би се омогућило праћење континуитета извештавања код наручилаца.

Образац В се састоји из две табеле: Табеле 1 и Табеле 2.

Табела 1 је предвиђена за збирно евидентирање података о исходу поступака јавних набавки које је наручилац спроводио у одређеном кварталу.

У левој колони табеле наведени су сви могући **исходи поступака јавних набавки**: успешно спроведени, обустављени, поништени делимично, поништени у целини. Са десне стране табеле постоји колона **број поступака** која је подељена на две потколоне: јавне набавке велике вредности и јавне набавке мале вредности. Дакле, наручилац треба да евидентира укупан број поступака које је спровео за сваки наведени исход, посебно за јавне набавке и јавне набавке мале вредности, у тромесечју за које се припрема и доставља извештај^[398]. При томе, у колони јавне набавке велике вредности евидентирају се они поступци у којима се уобичајено додељују јавне набавке велике вредности: отворени поступак, рестриктивни поступак, преговарачки поступак са објављивањем јавног позива и без објављивања јавног позива, конкурс за нацрте, док се у потколони јавне набавке мале вредности евидентирају поступци јавне набавке мале вредности.

У последњем реду **укупно** евидентира се укупан број поступака за све наведене исходе, и то посебно за јавне набавке и јавне набавке мале вредности, у тромесечју за које се припрема и доставља извештај.

Табела 2 је предвиђена за евидентирање података о разлозима за обуставу, односно поништење конкретног поступка јавне набавке.

У табели 2 се сваки обустављени, односно поништени поступак мора приказати засебно, односно под новим **редним бројем**.

Врста поступка, врста предмета и предмет јавне набавке евидентирају се на идентичан начин који је описан за образац А, односно у складу са прописаним шифарником, с том разликом што се овде врши евиденција поступака јавних набавки, а не закључених уговора о јавним набавкама. Такође, за разлику од обрасца А, овде се евидентирају све врсте поступака јавних набавки, укључујући и поступак јавне набавке мале вредности^[399].

Такође, и за **опис предмета и процењену вредност** важе иста упутства дата уз образац А, опет уз напомену да је овде реч о поступцима јавних набавки, а не закљученим уговорима о јавним набавкама.

.....

[398] Члан 9. ставови 4. и 5. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[399] Члан 9. став 7. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Разлози за обуставу односно **поништење поступака** евидентирају се путем шифара датих у *Правилнику о начину вођења евиденције о јавним набавкама*. Дакле, у том правилнику су наведени најчешћи могући разлози за обуставу или поништење поступка, и то^[400]:

1. ако је *поступак обустављен од стране наручиоца*, разлози могу бити:

- одбијене све неисправне, неодговарајуће и неприхватљиве понуде;
- нису испуњени услови за састављање листе од најмање три кандидата;
- услед објективних и доказивих разлога поступак није могао да се оконча, односно престала је потреба наручиоца за набавком;

2. ако је *поступак поништен делимично од стране наручиоца или решењем Републичке комисије*, разлози могу бити:

- неправилна оцена понуде као исправне или одговарајуће;
- неправилна примена елемената критеријума предвиђених конкурсном документацијом;
- онемогућавање увида у документацију о спроведеном поступку;
- неправилна садржина одлуке о избору најповољније понуде;
- неправилна оцена понуде као неприхватљиве;
- остало;

3. ако је *поступак поништен у целини од стране наручиоца или решењем Републичке комисије*, разлози могу бити:

- јавни позив или конкурсна документација не садрже све елементе прописане ЗЈН-ом и подзаконским актима;
- дискриминаторски услови у јавном позиву или конкурсној документацији;
- дискриминација кроз техничке спецификације у јавном позиву и конкурсној документацији;

.....

[400] Члан 9. став 8. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

- нејасан опис методологије примене елемената критеријума;
- неправилност у фази отварања понуда и састављања записника о отварању понуда;
- појашњења и измене конкурсне документације које су у супротности са одредбама ЗЈН-а и подзаконских аката;
- остало.

На наручиоцу је да у конкретном случају препозна неки од наведених разлога и одговарајућом шифром евидентира га у предвиђеном пољу. У случају да ниједна понуђена опција из шифарника није одговарајућа, односно да се као разлог за обуставу или поништење поступка наводи остало, наручилац је у обавези да у посебној колони **опис разлога** кратко и јасно дефинише шта је узрок обуставе, односно поништења поступка. Такође, и у осталим случајевима када наручилац сматра да је потребно дати додатно објашњење разлога већ наведеног помоћу шифре за обуставу односно поништења поступка, учиниће то описом разлога^[401].

.....

[401] Члан 9. став 9. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Слика 4: Образац В за евидентирање података о поступцима јавних набавки

НАЗИВ НАРУЧИОЦА:

ШИФРА ДЕЛАТНОСТИ

--	--	--	--	--

АДРЕСА НАРУЧИОЦА

МАТИЧНИ БРОЈ

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

ПОРЕСКИ ИДЕНТИФИКАЦИОНИ БРОЈ

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**ОБРАЗАЦ В ЗА ЕВИДЕНТИРАЊЕ ПОДАТАКА О ПОСТУПЦИМА
ЈАВНИХ НАБАВКИ ЗА ПЕРИОД _____**

Табела 1

Исход поступака јавних набавки	Број поступака	
	Јавне набавке велике вредности	Јавне набавке мале вредности
Успешно спроведени		
Обуштављени		
Поништени делимично		
Поништени у целини		
Укупно		

Табела 2

Редни број	Врста поступка	Врста предмета	Предмет	Опис предмета јавне набавке	Процењена вредност (у хиљадама динара)	Разлог обуштаве/ поништења поступка	Опис разлога
I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
1							
2							
3							
4							
...							

Место и датум:

Одговорно лице:

Службеник за јавне набавке:*

Печат

Телефон: _____

*или друго лице које обавља послове јавних набавки

Електронски обрасци

Правилником о начину вођења евиденције о јавним набавкама је предвиђено да се обрасци А, Б и В на којима се води евиденција о јавним набавкама достављају Управи истовремено у писаном и у електронском облику^[402].

При томе, подразумева се да извештаји достављени на наведене начине морају бити идентични, за шта одговорност сноси сам наручилац.

Обрасце у електронском облику не мора да доставља само онај наручилац који не располаже одговарајућим техничким и другим условима који су неопходни за пружање Интернет услуга и других услуга преноса података, односно не поседује рачунар и нема приступ Интернету^[403].

Обрасци које наручилац доставља у електронском облику морају бити урађени искључиво у електронској апликацији коју израђује Управа и достављени на начин који се прописује пратећим Упутством за њено коришћење, што практично значи да наручилац не може достављати електронске извештаје у личним, односно локалним апликацијама израђеним за сопствене потребе^[404].

Уколико наручилац има техничке услове за израду и достављање извештаја о јавним набавкама у електронској форми, достављаће их Управи почев од ЗЈН-ом прописаног рока за достављање извештаја за трећи квартал 2009. године (10. октобар 2009)^[405].

У случају када наручилац није спроводио поступке јавних набавки нити закључивао уговоре о јавним набавкама у одређеном кварталу, поред празних папирних образаца, у обавези је да достави и празне електронске обрасце, са попуњеним заглављем, односно матичним подацима.

Апликацију за електронску евиденцију јавних набавки и достављање извештаја о јавним набавкама Управа поставља на свој сајт (www.ujn.gov.rs) одакле је наручиоци могу директно и бесплатно преузети, односно инсталирати на својим рачунарима.

Апликација коју је Управа израдила пружа могућност истовременог достављања извештаја у папирној и електронској форми. Дакле, када је реч о достављању електронских извештаја, обезбеђено је аутоматско пребацивање података из образаца у захтевани облик односно фајл, који се потом електронски прослеђује Управи на званични е-мејл који се наводи у склопу упутства за коришћење апликације и достављање извештаја. Истовремено, омогућено је и штампање попуњених образаца, односно достављање извештаја у папирној форми.

[402] Члан 5. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[403] Члан 5. став 2. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[404] Члан 5. став 4. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

[405] Члан 10. став 1. Правилника о начину вођења евиденције о јавним набавкама.

Израда и достављање извештаја електронским путем је од великог практичног и суштинског значаја како за наручиоце, тако и за Управу која их обрађује. За наручиоце, то је један једноставнији и савременији начин вођења евиденције, при чему се повећава ефикасност и тачност извештавања. Такође, једна од основних предности је и та што су у апликацију уграђени одређени контролни механизми и што је дато детаљно објашњење за попуњавање сваке колоне, тако да је могућност грешака у раду од стране наручиоца системски сведена на минимум.

Са друге стране, овако прегледни и тачни извештаји се много брже и једноставије уносе у базу података јавних набавки Управе, грешке при уносу и обради података су и овде сведене на минимум, што свеукупно резултира већом ажурношћу и тачношћу изведених статистичких анализа и на основу њих датих препорука за измене у систему јавних набавки.

27. Поступак заштите права

Систем заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки у Републици Србији

Систем заштите права понуђача и јавног интереса у поступцима јавних набавки у Републици Србији функционише на основу принципа двостепености, који подразумева да одлуку о поднетом захтеву за заштиту права у првом степену доноси наручилац, док у другом степену одлучује комисија, чији је првобитни назив био Комисија за заштиту права понуђача (образована ЗЈН/2002), потом Комисија за заштиту права (образована Законом о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, „Сл. гласник РС“, бр. 55/2004) и Републичка комисија (предвиђена ЗЈН-ом).

Републичка комисија

Републичка комисија, као самосталан и независан орган Републике Србије, има својство правног лица. Средства за рад Републичке комисије обезбеђују се у буџету Републике Србије, а Републичка комисија за свој рад одговара Народној скупштини Републике Србије^[406].

Надлежност - У оквиру својих надлежности, Републичка комисија одлучује о захтевима за заштиту права понуђача и јавног интереса, а ЗЈН-ом је одређен јединствени назив за акт којим се иницира поступак заштите права (захтев за заштиту права), без обзира на то да ли га подноси понуђач или надлежни државни орган ради заштите јавног интереса. Републичка комисија одлучује и о жалбама изјављеним против закључака наручиоца (којима је утврђено непостојање процесних претпоставки за поступање по поднетим захтевима), које се подносе непосредно Републичкој комисији у року од три дана од дана пријема закључка. Копија поднете жалбе подноси се наручиоцу да би наручилац био обавештен да је поднета жалба против закључка који је донео, те да би после пријема копије жалбе Републичкој комисији доставио документацију потребну за одлучивање о поднетој жалби, што је наручилац обавезан да учини. Такође, Републичка комисија одлучује о предлогу наручиоца за наставак активности и поред поднетог захтева за заштиту права, као и о трошковима поступка заштите права.

.....

[406] Члан 100. ЗЈН-а.

Поред наведеног, Републичка комисија прати спровођење одлука које доноси, сарађује са страним институцијама и стручњацима у области јавних набавки, те обавља и друге послове у складу са законом^[407].

Састав и избор - Републичку комисију чине председник и четири члана, које бира Народна скупштина на предлог Владе и чији мандат траје пет година, уз ограничење да исто лице може да буде бирано највише два пута. За председника може бити бирано лице које испуњава услов за судију општинског суда и које има радно искуство од најмање три године на пословима у области јавних набавки, а за члана може бити бирано лице које или поседује радно искуство у трајању од седам година у струци или искуство у јавним набацима у трајању од две године. Председник Републичке комисије и сви чланови биће дипломирани правници, што ће омогућити ефикаснију примену процедуре заштите права с обзиром на то да је иста правна процедура^[408].

Разрешење - Најкасније три месеца пре истека мандата председника или члана Републичке комисије, Влада покреће поступак за утврђивање предлога за њихов избор. У погледу разрешења председника или члана Републичке комисије, ЗЈН-ом су прописани разлози и процедура за њихово разрешење. Као нов разлог за разрешење председника или члана Републичке комисије, који није био предвиђен у ЗЈН/2002, јесте ситуација у којој се утврди да председник или члан Републичке комисије своју функцију обавља нестручно и несавесно. Влада предлаже Народној скупштини разрешење, те подноси предлог који мора да буде образложен и уз који мора да приложи одговарајући доказ који потврђује постојање неког од разлога за разрешење предвиђених у члану 103. став 1. ЗЈН-а, а председнику или члану се мора омогућити да се Народној скупштини изјасни о разлозима за разрешење.

Служба Републичке комисије – ЗЈН-ом је омогућено да Републичка комисија формира своју стручну службу, која врши стручне, општеправне, финансијско-материјалне и административно-теничке послове, што ће омогућити ефикасан рад Републичке комисије^[409].

Активна легитимација у поступку

Појам - Активна легитимација представља овлашћење да се поднесе захтев ради заштите права, и то како права понуђача, тако и јавног интереса у поступцима јавних набавки. Активна легитимација је процесна претпоставка за поступање наручиоца и Републичке комисије по поднетом захтеву за заштиту права. У ситуацији у којој онај ко подноси захтев није активно легитимисан, доноси се одлука којом се такав захтев одбацује (закључак о одбацивању захтева).

.....
[407] Члан 101. ЗЈН-а.

[408] Члан 102. ЗЈН-а.

[409] Члан 104. ЗЈН-а.

Ко може (односно ко не може) да поднесе захтев за заштиту права - Захтев за заштиту права може да поднесе свако лице које има интерес да закључи уговор о конкретној јавној набавци^[410]. Лице које подноси захтев мора у тренутку подношења захтева да има релевантан интерес без обзира на то да ли га је и раније имало. Тако интерес за закључење уговора немају лица која до истека рока за подношење понуда нису поднела понуду нити захтев за заштиту права којим би оспорили садржину јавног позива и/или конкурсне документације. Поменути лица после истека рока за подношење понуда више не би имала интерес за закључење уговора. Интерес за закључење уговора немају ни подносиоци захтева који због свог статуса или организационог облика не могу да закључе уговор о јавној набавци, те тако захтев за заштиту права не могу поднети одређена удружења у име лица које је поднело понуду или потенцијалног понуђача, осим уколико и сама не наступају као понуђачи. Интерес за закључење уговора немају ни подизвођачи, који не закључују уговор као уговорна страна, већ се у уговору само помињу. У ситуацији у којој је јавна набавка подељена по партијама, активну легитимацију нема понуђач који оспорава радње наручиоца које су предузете у партијама за које тај понуђач није поднео понуду, односно пријаву.

Захтев за заштиту права у случају повреде јавног интереса - Захтев за заштиту права у случају повреде јавног интереса може да поднесе Управа, која је према ЗЈН/2002 била једини овлашћени подносилац захтева из поменутог разлога. Поред Управе, подносиоци захтева за заштиту права у случају повреде јавног интереса су и јавни правобранилац, као и државни орган или организација која је овлашћена да врши надзор над пословањем наручиоца^[411]. У државне органе или организације овлашћене да врше надзор над пословањем наручиоца спадају, пре свега, орган надлежан за послове ревизије јавних средстава, односно Државна ревизорска институција Републике Србије, као и буџетска инспекција при Министарству финансија, затим Народна скупштина (надлежна радна тела), Влада, министарства, аутономна покрајина, општине, градови, али и други органи и организације који надзиру пословање појединих наручилаца.

Понуђачи или потенцијални понуђачи не могу да траже од поменутих органа и институција да покрену поступак заштите права ако сами нису искористили своје право на подношење захтева, због чега понуђачи, односно потенцијални понуђачи не могу да користе надлежне органе као заступнике својих интереса^[412].

Одредбе ЗЈН-а којима се уређује поступак заштите права сходно се примењују и на ситуације у којима су тај поступак покренули поменути органи или организације, осим одредбе члана 116, који предвиђа обавезу уплате таксе за поднети захтев за заштиту права (у наведеном случају неће се наплаћивати такса за поднети захтев за заштиту права)^[413]. У погледу рокова за подношење захтева за заштиту права од стране наведених органа

.....
[410] Члан 106. став 1. ЗЈН-а.

[411] Члан 106. став 2. ЗЈН-а.

[412] Члан 106. став 3. ЗЈН-а.

[413] Члан 106. став 4. ЗЈН-а.

и организација, тумачењем одредаба ЗЈН-а које регулишу рокове и начин подношења захтева за заштиту права може се закључити да се захтев за заштиту права у случају повреде јавног интереса може поднети најкасније до истека рокова за заштиту права за све потенцијалне подносиоце захтева из члана 106. став 1. ЗЈН-а, због чега истеком тих рокова престаје и овлашћење поменутих органа и организација за подношење захтева за заштиту права. Међутим, незаконитости учињене у току спровођења поступака јавних набавки могу се санкционисати у другим поступцима (кривични поступак, прекршајни поступак, ништавост уговора и накнада штете у парничном поступку, итд.).

ЗЈН-ом није дефинисан јавни интерес у погледу чије повреде би поменути државни органи или организације требало да поднесу захтев за заштиту права, те ће одговор на питање шта представља повреду јавног интереса дати пракса Републичке комисије, као и суда који ће бити надлежан за доношење одлука у управним споровима покренути против одлука Републичке комисије.

Рокови и начин подношења захтева за заштиту права

Поступак заштите права покреће се у првом степену пред наручиоцем на тај начин што се наручиоцу подноси захтев за заштиту права^[414], а наставља се пред Републичком комисијом у случају подношења изјашњења о наставку поступка пред Републичком комисијом. Поменуто изјашњење подносилац захтева подноси у случају када није задовољан одлуком наручиоца.

Захтевом за заштиту права могу се оспоравати све радње наручиоца предузете у току целог поступка јавне набавке^[415], али не и оне радње које претходе том поступку или које су предузете након окончања поступка јавне набавке.

Уколико се захтевом за заштиту права оспорава садржина јавног позива или конкурсне документације, исти ће бити благовремено поднет уколико је примљен од стране наручиоца пре истека рока за подношење понуда^[416], односно неблаговремен у ситуацији да наручиоцу пристигне по истеку наведеног рока. У тој ситуацији (када је захтев примљен од стране наручиоца после истека рока за подношење понуда) наручилац ће, као и Републичка комисија, такав захтев закључком одбацити као неблаговремен. Дакле, у поменутом случају се не примењује правило из Закона о општем управном поступку према којем се благовременим сматра поднесак који је поднет препорученом пошљицом у прописаном року пошти иако га је орган примио после истека рока. У досадашњој пракси се не тако ретко дешавало да су потенцијални понуђачи подносили захтеве за заштиту права, којима су оспоравали садржину јавног позива и конкурсне документације, непосредно пред истек

.....
[414] Члан 107. став 1. ЗЈН-а.

[415] Члан 107. став 2. ЗЈН-а.

[416] Члан 107. став 3. ЗЈН-а.

рока за подношење понуда, те су наручиоци покретали поступке отварања понуда, а захтеве за заштиту права примали тек након тога (често и након окончања поступка отварања понуда). Исто тако, пракса је показала да су понуђачи своје захтеве за заштиту права, којима су оспоравали садржину јавног позива и конкурсне документације, подносили и током спровођења поступка отварања понуда, тек након што виде понуде осталих понуђача.

Рок за подношење захтева за заштиту права у ситуацији у којој је наручилац донео одлуку о признавању квалификације у првој фази рестриктивног поступка (члан 22. став 5. ЗЈН-а), о избору најповољније понуде (члан 81. ЗЈН-а), као и о обустави поступка јавне набавке (члан 79. ЗЈН-а) је 8 дана од дана пријема тих одлука^[417]. Дакле, за разлику од ЗЈН/2002, који је предвиђао да је наведени рок почињао да тече од дана пријема образложеног обавештења о додели уговора, односно признавању квалификације, према ЗЈН-у као важећем закону поменути рок се рачуна од дана пријема наведених одлука од стране подносиоца захтева.

У случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива, који је предвиђен чланом 24. ЗЈН-а, важи посебан рок за подношење захтева за заштиту права. Наиме, с обзиром на то да је наручилац обавезан да у поменутој врсти поступка објави обавештење о избору најповољније понуде у „Сл. гласнику РС“ и на Порталу јавних набавки, рок за подношење захтева за заштиту права у том случају је 8 дана од дана објављивања поменутог обавештења у „Сл. гласнику РС“^[418]. Међутим, наведени рок се не односи на понуђаче који су учествовали у преговарачком поступку без објављивања јавног позива, с обзиром на то да се за њих примењују рокови предвиђени чланом 107. ставови 3. и 4. ЗЈН-а, већ наведени рок важи за потенцијалне понуђаче који нису позвани да поднесу понуду у преговарачком поступку.

Захтевом за заштиту права подносилац захтева не може да указује на разлоге који су му били или могли бити познати пре истека рока за подношење понуда, односно пријава^[419]. Ово законско решење се разликује од правила које је предвиђао ЗЈН/2002, према којем је доношење одлуке о додели уговора био релевантан моменат после којег подносилац захтева више није могао да указује на разлоге који су му до тог момента били или могли бити познати. Поменуто правило из важећег закона омогућава да се евентуалне неправилности у јавном позиву или конкурсној документацији отклањају на почетку спровођења поступка јавне набавке, пре истека рока за подношење понуда или пријава, и спречавају ситуације у којима подносиоци захтева оспоравају садржину јавног позива или конкурсне документације тек након што приликом спровођења поступка отварања понуда сазнају за садржину понуда или пријава осталих понуђача.

Уколико је захтев за заштиту права поднет после истека рока за подношење понуда или пријава, а поред осталих навода саржи и наводе који се односе на разлоге који

.....
[417] Члан 107. став 4. ЗЈН-а.

[418] Члан 107. став 5. ЗЈН-а.

[419] Члан 107. став 6. ЗЈН-а.

су подносиоцу захтева били или могли бити познати и пре истека рока за подношење понуда или пријава, наводи са поменутиим разлозима биће одбијени, те се неће разматрати њихова основаност. Међутим, у ситуацији када захтев за заштиту права који је поднет после истека рока за подношење понуда или пријава садржи само наводе којима се оспорава садржина јавног позива или конкурсне документације, биће одбачен као неблаговремен.

ЗЈН спречава непотребна одуговлачења поступака јавних набавки на тај начин што предвиђа да уколико у истом поступку јавне набавке поново буде поднет захтев од стране истог подносиоца захтева, у том захтеву се не могу истицати разлози који су подносиоцу захтева били или могли бити познати и приликом подношења првог захтева^[420]. У досадашњој пракси се дешавало да подносилац захтева у истом поступку јавне набавке поднесе два захтева за заштиту права, те у првом захтеву укаже на неправилно рангирање понуда и такав захтев буде усвојен и поступак јавне набавке делимично поништен, а након поново спроведене фазе стручне оцене понуда (у којој његова понуда није изабрана као најповољнија), поново поднесе захтев којим оспорава исправност понуде изабраног понуђача иако је наведене разлоге могао истаћи и приликом подношења првог захтева за заштиту права.

Захтев за заштиту права се подноси наручиоцу непосредно или поштом, препоручено са повратницом^[421]. За разлику од ЗЈН/2002, у новом ЗЈН-у није предвиђена обавеза да се захтев за заштиту права доставља у три примерка с обзиром на то да она није ни имала смисла, имајући у виду да подносилац захтева има обавезу да копију захтева истовремено достави Републичкој комисији, као и да наручилац о томе у року од три дана обавести све учеснике у поступку.

У ситуацији када наручилац спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива, а лице које није позвано да поднесе понуду намерава да поднесе захтев за заштиту права, не могу да се примењују одредбе ЗЈН-а о роковима за подношење захтева за заштиту права које предвиђају да захтев за заштиту права којим се оспорава садржина јавног позива или конкурсне документације мора да буде примљен од стране наручиоца пре истека рока за подношење понуда, односно да захтев за заштиту права после доношења одлука наручиоца мора да буде поднет у року од 8 дана од пријема неке од тих одлука^[422]. Наиме, у наведеној ситуацији поменуто лице које није позвано да поднесе понуду не може да има приступ конкурсној документацији, нити може да зна који је рок за подношење понуда у конкретном случају, те истом лицу не би биле ни достављене одлуке наручиоца које доноси у поступку.

Сви поменути рокови за подношење захтева за заштиту права су преклузивног карактера, због чега њихово пропуштање има за последицу одбацивање поднетог захтева за

.....
[420] Члан 107. став 7. ЗЈН-а.

[421] Члан 107. став 8. ЗЈН-а.

[422] Члан 107. став 11. ЗЈН-а.

заштиту права као неблагоприятног. Рокови почињу да теку првог наредног дана од дана када је извршено достављање, тј. од дана у који пада догађај од кога би требало рачунати трајање рока, сходно одредби члана 90. став 2. Закона о општем управном поступку.

Последице поднетог захтева за заштиту права

Поднети захтев за заштиту права има аутоматско суспензивно дејство, што значи да задржава све даље активности наручиоца у поступку јавне набавке до доношења одлуке о поднетом захтеву. Републичка комисија је овлашћена да донесе одлуку којом ће дозволити наручиоцу наставак активности у случају када би задржавањем активности наручиоца у поступку јавне набавке био значајно угрожен интерес Републике Србије^[423].

Наручилац ће моћи да настави са активностима после доношења одлуке о захтеву за заштиту права, односно после одлуке коју би сам донео у поступку заштите права уколико није настављен поступак пред Републичком комисијом, или после одлуке Републичке комисије уколико је настављен поступак пред истим органом. Наставак активности наручиоца не спречава покретање управног спора против одлуке Републичке комисије с обзиром на то да ЗЈН предвиђа да се активности наручиоца задржавају до доношења одлуке о поднетом захтеву, али не и до доношења одлуке у управном спору.

Поред обавезе наручиоца да заустави даље активности у ситуацији када је поднет захтев за заштиту права, наручилац има и обавезу да сачека да протекну рокови за подношење захтева за заштиту права предвиђени чланом 107. ЗЈН-а. Наиме, одредбом члана 82. став 5. ЗЈН-а предвиђено је да уговор о јавној набавци не може бити закључен пре истека рока за подношење захтева за заштиту права из члана 107. ЗЈН-а. Уколико у року за подношење захтева не буде поднет ниједан захтев, наручилац може по истеку тог рока, уколико је донета одлука о избору најповољније понуде, да закључи уговор о јавној набавци.

Међутим, у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива због изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима (члан 24. став 1. тачка 4) ЗЈН-а), наручилац нема обавезу да после доношења одлуке о избору најповољније понуде сачека да протекне рок за подношење захтева за заштиту права, већ одмах може да закључи уговор о јавној набавци. Исто тако, уколико је поднет захтев за заштиту права, наручилац нема обавезу да приликом спровођења поменутих врста поступка јавне набавке заустави све своје даље активности, те такав захтев за заштиту права нема аутоматско суспензивно дејство. Међутим, наручилац може да се определи да у поменутој ситуацији ипак застане са даљим активностима и да сачека да протекне рок за подношење захтева за заштиту права, односно да у случају подношења тог захтева сачека одлуку о поднетом захтеву.

.....
[423] Члан 108. ЗЈН-а.

Садржина захтева за заштиту права

ЗЈН-ом је предвиђена обавезна садржина захтева за заштиту права као процесне претпоставке за поступање наручиоца и Републичке комисије по истом, те је предвиђено да захтев садржи следеће податке: назив и адресу подносиоца захтева и лице за контакт; назив и адресу наручиоца; податке о јавној набавци која је предмет захтева, односно о одлуци наручиоца; повреде прописа којима се уређује поступак јавне набавке; чињенице и доказе којима се повреде доказују; потврду о уплати таксе из члана 116. став 1. ЗЈН-а и потпис подносиоца захтева^[424].

Уколико утврди да захтев не садржи све обавезне елементе, наручилац ће позвати подносиоца захтева да га у року од 3 дана допуни, те уколико захтев не буде допуњен у поменутом року или уколико буде допуњен, али не на тражени начин, наручилац ће исти закључком одбацити^[425]. Наручилац је дужан да у позиву за допуну захтева упозори подносиоца захтева на последице пропуштања, односно, у конкретном случају, да ће његов захтев за заштиту права бити одбачен, а имајући у виду одредбу члана 58. став 2. Закона о општем управном поступку (као супсидијарног прописа одредбама заштите права из ЗЈН-а).

Подносилац захтева може да против поменутог закључка наручиоца у року од 3 дана од дана пријема закључка поднесе жалбу Републичкој комисији, а копију исте доставља наручиоцу^[426]. На тај начин ће наручилац бити одмах упознат са поднетом жалбом, на основу које ће Републичкој комисији доставити потребну документацију.

Поступак код наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права

Поред провере потпуности захтева за заштиту права, те утврђивања да ли он садржи све ЗЈН-ом прописане елементе, наручилац проверава и постојање других процесних претпоставки за поступање по поднетом захтеву, те утврђује да ли је поднети захтев благовремен и да ли је подносилац захтева активно легитимисан за подношење захтева за заштиту права^[427]. Уколико нека од поменутих процесних претпоставки није испуњена, последица тога је одбацивање захтева за заштиту права закључком наручиоца, против чега подносилац захтева може да поднесе жалбу Републичкој комисији у року од 3 дана од дана пријема закључка. Истовремено са достављањем жалбе Републичкој комисији, подносилац захтева доставља копију жалбе наручиоцу^[428].

.....
[424] Члан 109. став 1. ЗЈН-а.

[425] Члан 109. став 2. и 3. ЗЈН-а.

[426] Члан 109. став 4. ЗЈН-а.

[427] Члан 110. став 1. ЗЈН-а.

[428] Члан 110. ставови 2. и 3. ЗЈН-а.

Благовременост поднетог захтева везује се за неколико различитих рокова за подношење захтева за заштиту права, те је тако ЗЈН-ом одређен рок од 8 дана од дана пријема одлуке наручиоца^[429] или 8 дана од дана објављивања обавештења о избору најповољније понуде у преговарачком поступку без објављивања јавног позива^[430], као и да уколико се поднетим захтевом оспорава садржина јавног позива или конкурсне документације, рок за подношење захтева траје до истека рока за подношење понуда^[431].

У ситуацији у којој се почетак рока за подношење захтева за заштиту права везује за дан пријема одређене одлуке наручиоца, важно је да се утврди да ли је подносиоцу захтева у конкретном случају извршена достава те одлуке у свему по правилима Закона о општем управном поступку, односно да ли су испоштована правила о обавезном личном достављању, прописана чланом 77. тог закона. Наиме, наведена врста достављања обавезна је у случајевима у којима од дана достављања почиње да тече преклузиван рок, што је у конкретном случају рок за подношење захтева за заштиту права наручиоцу, што даље значи да уколико наручилац намерава да због истека предвиђеног рока за подношење захтева исти одбаци, мора да поседује доказ да је његова одлука достављена подносиоцу захтева.

Достављање путем телефакса је сходно Закону о општем управном поступку дозвољено, али уколико подносилац захтева оспорава да је примио одлуку на поменути начин, подносиоцу захтева се мора омогућити лична достава, те се у том случају рок за подношење захтева за заштиту права не може рачунати од момента достављања телефакса.

Одлуке наручиоца поводом поднетог захтева за заштиту права

Уколико је захтев за заштиту права потпун (уредан), благовремен и поднет од стране активно легитимисаног лица, наручилац решењем одлучује о захтеву, те поднети захтев може да усвоји и да у целини или делимично поништи поступак јавне набавке, или да одбије поднети захтев^[432]. Наручилац решење о поднетом захтеву доноси и доставља подносиоцу захтева у року од десет дана од дана пријема уредног захтева^[433]. Рок за доношење и достављање одлуке наручиоца о поднетом захтеву почиње да тече од тренутка од када је захтев постао уредан, односно потпун у смислу одредбе члана 109. ЗЈН-а, што даље значи да уколико би подносилац захтева, поступајући по позиву наручиоца, допунио свој захтев, рок за доношење и достављање одлуке наручиоца почео би да тече од дана када је наручилац примио ту допуну.

.....
[429] Члан 107. став 4. ЗЈН-а.

[430] Члан 107. став 5. ЗЈН-а.

[431] Члан 107. став 3. ЗЈН-а.

[432] Члан 111. став 1. ЗЈН-а.

[433] Члан 111. став 3. ЗЈН-а.

Уколико наручилац у року од 10 дана од дана када му је достављен уредан захтев не достави подносиоцу захтева решење донето по захтеву, подносилац захтева може наставити поступак заштите права тако што ће у року од наредна три дана (рачунајући од истека десетог дана од дана када је наручиоцу достављен захтев) непосредно Републичкој комисији доставити писмено изјашњење, о чему је у истом року дужан да обавести и наручиоца^[434]. Поменути рок је истовремено и крајњи рок за подношење изјашњења о наставку поступка заштите права пред Републичком комисијом. Наиме, уколико наручилац подносиоцу захтева своју одлуку достави после истека наведених 10 дана, рок за подношење изјашњења о наставку поступка заштите пред Републичком комисијом од 3 дана неће се рачунати од дана када је подносилац захтева примио ту одлуку, већ од истека рока од 10 дана.

Наставак поступка по доношењу одлуке наручиоца

Решење наручиоца о одбијању захтева за заштиту права мора да садржи и позив подносиоцу захтева да се најкасније у року од три дана од дана пријема решења писмено изјасни наручиоцу да ли ће наставити поступак пред Републичком комисијом, као и обавештење о последицама пропуштања рока за изјашњење^[435]. Након пријема изјашњења о наставку поступка заштите права, наручилац је дужан да у року од три наредна дана сву документацију достави Републичкој комисији^[436]. У случају да подносилац захтева пропусти поменути преклузиван рок за подношење изјашњења о наставку поступка пред Републичком комисијом, и достави га по истеку тог рока, наручилац ће такво изјашњење одбацити својим закључком^[437]. Подносилац захтева може да у року од три дана од дана пријема закључка поднесе жалбу Републичкој комисији, а копију жалбе доставља наручиоцу^[438].

Поступак пред Републичком комисијом

Изјашњење о наставку поступка је иницијални акт којим подносилац захтева иницира наставак поступка заштите права пред Републичком комисијом^[439] с обзиром на то да Републичка комисија нема законску могућност да пре наручиоца одлучује на основу поднетог захтева за заштиту права. Копија захтева за заштиту права коју је подносилац захтева дужан да достави Републичкој комисији истовремено са подношењем самог захтева наручиоцу има само карактер обавештења да је поступак заштите права покренут. Изјашњење мора бити у писаној форми, али ЗЈН-ом није прописано да мора имати посебну садржину, те је

.....
[434] Члан 111. став 4. ЗЈН-а.

[435] Члан 112. став 1. ЗЈН-а.

[436] Члан 112. став 3. ЗЈН-а.

[437] Члан 112. став 4. ЗЈН-а.

[438] Члан 112. став 5. ЗЈН-а.

[439] Члан 113. став 1. ЗЈН-а.

довољна и само једна реченица у којој се наводи да подносилац захтева наставља поступак заштите права пред Републичком комисијом у одређеном поступку јавне набавке.

Републичка комисија одлучује у границама поднетог захтева за заштиту права које представљају повреде одредаба ЗЈН-а, као и подзаконских аката који су донети на основу одредаба ЗЈН-а^[440].

Републичка комисија не одлучује о повредама на које подносилац захтева није указао у поднетом захтеву за заштиту права, осим у случају када утврди постојање повреда за које подносилац није знао и није могао знати, а које су утицале на одлуку наручиоца у поступку јавне набавке.

Републичка комисија ће извести све доказе за које оцени да су од утицаја на законито и исправно одлучивање, а у погледу повреда прописа, као разлога за подношење захтева за заштиту права, може да одлучује само о ономе што је наведено у поднетом захтеву, али да би донела одлуку, може да изведе и доказе који нису предложени од стране странака у поступку заштите права^[441].

Прибављање података и вештачење

Републичка комисија ће позвати подносиоца захтева да поднеси захтев допуни у року од 3 дана од дана пријема позива за допуну уколико захтев не садржи све ЗЈН-ом прописане елементе^[442].

Пре доношења одлуке Републичка комисија може да тражи додатна објашњења од наручиоца, подносиоца захтева или других учесника у поступку, мишљење стручњака или вештака и да оствари увид у остале документе код странака у поступку јавне набавке, као и да прикупи друге податке потребне за доношење одлуке. Такође, Републичка комисија може и од других лица да тражи податке и мишљења који су неопходни за обављање њених послова, а захтев за добијање података, односно мишљења, мора бити образложен^[443].

ЗЈН предвиђа обавезу за сва лица и органе од којих су захтевани додатни подаци и мишљење да поступе у року који је одређен у захтеву Републичке комисије^[444].

.....
[440] Члан 113. став 2. ЗЈН-а.

[441] Члан 113. став 3. ЗЈН-а.

[442] Члан 115. ставови 1. и 2. ЗЈН-а.

[443] Члан 115. ставови 3. и 4. ЗЈН-а.

[444] Члан 115. став 5. ЗЈН-а.

Рок за доношење и достављање одлуке Републичке комисије

О захтеву за заштиту права Републичка комисија је дужна да одлучи решењем у року од 15 дана од дана пријема комплетне документације, док је о жалби против закључка наручиоца дужна да одлучи у року од 8 дана од дана пријема потребне документације за одлучивање, под којом се подразумева само документација неопходна за доношење одлуке о жалби (пре свега докази који потврђују да нису испуњене процесне претпоставке за спровођење поступка заштите права као разлог за доношење закључка наручиоца који се жалбом оспорава), али не и за доношење одлуке о самом захтеву за заштиту права^[445].

Републичка комисија може само једном да захтева од наручиоца или подносиоца захтева достављање или допуну документације, после чега ће одлучити на основу података којима располаже^[446]. Према томе, Републичка комисија ће и у ситуацији када јој не буде достављена комплетна документација моћи да донесе одлуку на основу података којима располаже, што неће бити од користи за подносиоца захтева или наручиоца уколико и поред позива Републичке комисије не доставе комплетну документацију. Наведено се не односи на прибављање података и вештачење из члана 115. ставови 3. и 4. ЗЈН-а јер ће се у наведеном случају сматрати да је документација комплетна тек након достављања Републичкој комисији комплетних података или налаза вештака.

Рок за доношење одлуке о захтеву за заштиту права може се у нарочито оправданим случајевима продужити за најдуже 20 дана, о чему Републичка комисија обавештава подносиоца захтева и наручиоца^[447]. Поред рока за доношење одлуке Републичке комисије, ЗЈН предвиђа и рок за достављање одлуке, који износи 10 дана од истека рока за доношење одлуке, када је Републичка комисија дужна да исту достави странкама у поступку. Републичка комисија своју одлуку доставља наручиоцу, подносиоцу захтева, као и изабраном понуђачу уколико је донета одлука о избору најповољније понуде.^[448]

Одлуке Републичке комисије

Републичка комисија одлучује у поступку заштите права доношењем закључка или решења.

Републичка комисија ће закључком одбацити захтев за заштиту права^[449]:

.....
[445] Члан 114. ставови 1. и 3. ЗЈН-а.

[446] Члан 114. став 2. ЗЈН-а.

[447] Члан 114. став 4. ЗЈН-а.

[448] Члан 114. став 5. ЗЈН-а.

[449] Члан 117. став 1. ЗЈН-а.

- у случају када су захтев за заштиту права, односно изјашњење о наставку поступка пред Републичком комисијом поднети неблаговремено (у случају да је изјашњење неблаговремено, исто се одбацује);
- ако је захтев поднело лице које нема активну легитимацију;
- ако подносилац захтева није у остављеном року допунио захтев, односно ако га није допунио у складу са позивом за допуну.

Републичка комисија ће закључком обуставити поступак заштите права на основу пријема писаног обавештења о одустајању од захтева за заштиту права под условом да је оно примљено пре доношења одлуке о том захтеву.

Републичка комисија ће решењем^[450]:

- одбити захтев захтев за заштиту права као неоснован;
- усвојити захтев и у целини или делимично поништити поступак јавне набавке;
- потврдити закључак наручиоца у вези са процесним претпоставкама или поништити такав закључак наручиоца.

У случајевима који нису уређени ЗЈН-ом, Републичка комисија одлуке доноси на основу Закона о општем управном поступку, сходно одредби члана 105. став 5. ЗЈН-а, те би једна од таквих одлука Републичке комисије била и одлука о одбацивању захтева за заштиту права због ненадлежности, која би била донета применом члана 56. став 4. Закона о општем управном поступку.

Одлуке Републичке комисије морају бити образложене и морају да садрже налог за наручиоца којим се он обавезује да спроведе, односно понови на одређени начин радње у поступку јавне набавке или цео поступак у сврху правилног и законитог окончања^[451]. Републичка комисија сваку своју одлуку, после достављања странкама у поступку, доставља и Управи за јавне набавке ради објављивања на Порталу јавних набавки^[452].

.....
[450] Члан 117. став 2. ЗЈН-а.

[451] Члан 117. став 3. ЗЈН-а.

[452] Члан 117. став 5. ЗЈН-а.

Трошкови поступка заштите права

Свака странка у поступку заштите права сноси трошкове које је проузроковала својим радњама, али по окончању поступка свака страна под одређеним условима има право на надокнаду трошкова насталих поводом поступка заштите права^[453].

Трошкови морају бити прецизно опредељени^[454], а захтев за накнаду трошкова може бити део садржине самог захтева за заштиту прва, а може бити постављен и накнадно, у току поступка заштите права, посебним поднеском.

Захтев за накнаду трошкова мора да буде поднет пре него што наручилац или Републичка комисија донесу одлуку о захтеву за заштиту права^[455]. Наиме, уколико се поступак заштите права не наставља после доношења одлуке наручиоца, може се разматрати само онај захтев за накнаду трошкова који је поднет пре доношења те одлуке. Међутим, ако је поступак заштите права настављен пред Републичком комисијом, подносилац захтева може тражити трошкове све док Републичка комисија својим решењем не одлучи у предметном поступку заштите права, уколико накнада трошкова није тражена у самом захтеву за заштиту права. Уколико је захтев за накнаду трошкова поднет након што Републичка комисија донесе своје решење у предметном поступку заштите права, захтев ће бити одбијен.

Подносилац захтева има право на накнаду трошкова насталих поводом заштите права уколико поднети захтев буде усвојен као основан, а ако захтев за заштиту права није основан, подносилац захтева је дужан да наручиоцу, на његов писани захтев, надокнади трошкове настале по основу заштите права^[456].

Одлуку о трошковима доноси Републичка комисија и та одлука је извршни наслов^[457]. Извршни наслов, или извршна исправа, јесте квалификовани правни акт на основу кога се може тражити, а ако је затражено, мора се спровести принудно извршење потраживања утврђеног тим актом.

Поступање наручиоца по одлуци Републичке комисије

Одлука Републичке комисије којом је поступак јавне набавке поништен (делимично или у целини) садржи у образложењу и налог наручиоцу да спроведе, односно понови на одређени начин радње у поступку јавне набавке или цео поступак. Наручилац је дужан

.....
[453] Члан 116. став 2. ЗЈН-а.

[454] Члан 116. став 5. ЗЈН-а.

[455] Члан 116. став 6. ЗЈН-а.

[456] Члан 116. ставови 3. и 4. ЗЈН-а.

[457] Члан 116. став 7. ЗЈН-а.

да поступи по поменутом налогу Републичке комисије у року од 30 дана од дана пријема одлуке Републичке комисије^[458].

После доношења и достављања решења о поништењу поступка јавне набавке (делимичном или у целини), Републичка комисија може да захтева од наручиоца да у одређеном року достави извештај и документацију о поступању по налозима из те одлуке^[459]. Уколико Републичка комисија не прими извештај или документацију у одређеном року, или из садржине достављеног извештаја и документације утврди да наручилац није поступио по упутствима из налога датог у одлуци, о томе ће обавестити, поред Народне скупштине и Владе, и орган надлежан за послове ревизије јавних средстава (Државну ревизорску институцију) и буџетску инспекцију при Министарству финансија^[460]. На основу таквог обавештења поменути органи ће моћи да покрену иницијативу за покретање поступака за санкционисање таквог поступања наручиоца (прекршајни поступак, тужба за утврђење ништавости уговора итд.).

Против одлука Републичке комисије није дозвољено подношење жалбе, што је било предвиђено и у ЗЈН/2002, али за разлику од ЗЈН/2002, у ЗЈН-у против одлуке Републичке комисије дозвољено је покретање управног спора подношењем тужбе^[461]. Поменутом тужбом којом се покреће управни спор оспорава се законитост одлуке Републичке комисије, а исти може да се покрене и у ситуацији у којој Републичка комисија не донесе и достави одлуку у роковима предвиђеним чланом 114. ЗЈН-а^[462]. 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.

.....
[458] Члан 118. став 1. ЗЈН-а.

[459] Члан 118. ставови 2. и 3. ЗЈН-а.

[460] Члан 118. став 4. ЗЈН-а.

[461] Члан 118. ставови 5. и 6. ЗЈН-а.

[462] Члан 118. став 7. ЗЈН-а.

28. Извршење уговора

ЗЈН не садржи одредбе о извршењу уговора о јавној набавци, већ с тим у вези једино у члану 82. став 4. одређује под којим условима наручилац може дозволити промену цене након закључења уговора. То је и разумљиво с обзиром на то да се закључењем уговора о јавној набавци између наручиоца и изабраног понуђача заснива облигационо-правни однос, у којем се међусобна права и обавезе уговорних страна регулишу одредбама уговора и одредбама Закона о облигационим односима.

Међутим, извршење уговора о јавној набавци има одређене специфичности у односу на извршење уговора грађанског права. Те специфичности последица су, с једне стране, правног положаја наручиоца, као субјекта јавног права, а с друге стране, специфичног поступка који је претходно закључењу уговора, а то је поступак јавне набавке.

Из ових особености произлазе одређена одступања у извршењу уговора о јавној набавци у односу на извршење уговора грађанског права, а сва та одступања представљају ограничења аутономије воље уговорних страна у сврху заштите јавног интереса (пре свега, ради економичне и ефикасне употребе јавних средстава).

Као што је претходно речено, ЗЈН у члану 82. став 4. прописује да након закључења уговора наручилац може да дозволи промену цене само из објективних разлога, који морају бити одређени у конкурсној документацији, односно предвиђени посебним прописима. Дакле, разлози за промену цене морају бити објективни. То значи да се они не односе само на изабраног понуђача са којим је закључен уговор, већ морају бити такви да се тичу и осталих понуђача који су учествовали у поступку јавне набавке у том смислу да би и они морали да промене цену да се налазе на месту изабраног понуђача. Осим тога, разлози због којих се може дозволити промена цене морају бити унапред предвиђени конкурсном документацијом, односно посебним прописима.^[463]

Уопште узев, од наручиоца се очекује да приликом извршења уговора о јавној набавци поступа са пажњом доброг привредника. То је појачан степен пажње у односу на онај који се приликом извршења уговора очекује од појединаца. Ова обавеза наручиоца још је наглашенија из разлога што су средства којима у току реализације уговора о јавној набавци извршава своје обавезе јавна средства. Наручилац је дужан да се стара о томе да друга уговорна страна уредно испуњава своје обавезе из уговора о јавним набавкама,

.....

[463] Члан 82. став 4. ЗЈН-а.

што пре свега значи да их испуњава у уговореним роковима и на уговорени начин. На тај начин се и у фази извршења уговора остварује начело економичности и ефикасности употребе јавних средстава. Уколико друга уговорна страна не испуњава своје уговорне обавезе на време, не испуњава их квалитетно или их не испуњава уопште, наручилац је дужан да реагује на такво поступање свог сауговорача и предузме конкретне мере у циљу заштите својих интереса. Овде се пре свега мисли на реализацију средства финансијског обезбеђења испуњења уговорне обавезе. Најзначајније средство обезбеђења испуњења уговорних обавеза свакако је банкарска гаранција. Њена основна предност у односу на остала средства обезбеђења огледа се у бржој и ефикаснијој реализацији, јер у случају неизвршења обавезе од стране дужника (у овом случају изабраног понуђача) поверилац, то јест наручилац, не мора покретати судски спор ради намирења свог потраживања. Она пружа већу сигурност у односу на јемство и друга средства обезбеђења пошто за њено испуњење гарантује банка као финансијска институција. С обзиром на то да је банкарска гаранција која се користи као средство обезбеђења у поступцима јавних набавки безусловна и платива на први позив^[464], наручилац у случају неиспуњења обавезе од стране изабраног понуђача своја права из банкарске гаранције остварује подношењем банци захтева за исплату са изјавом да дужник из основног уговора није у року испунио своје обавезе. Дакле, он не мора банци да доставља доказе који би потврђивали да је испунио своју обавезу из уговора нити да друга уговорна страна није испунила своју обавезу. Осим тога, пошто је банкарска ганција платива на први позив, банка давалац гаранције не може према наручиоцу као повериоцу из основног посла истицати приговоре које би могао да истиче изабрани понуђач као дужник.

С обзиром на то да су код уговора о јавној набавци, као и код сваког двостраног уговора, обавезе уговорних страна у односу зависности, уколико изабрани испоручилац добара, пружалац услуга, односно изабрани извођач радова не испуне своју уговорну обавезу, наручилац може захтевати испуњење уговора или пак раскинути уговор уколико сматра да је раскид за њега повољније решење. Да би наручилац могао да раскине уговор због неиспуњења, потребно је да буду испуњени одређени услови:

1) да је он испунио своју обавезу или да је спреман да је испуни, 2) да је друга уговорна страна запала у доцњу, то јест да није испунила своју обавезу и 3) да је оставио другој уговорној страни накнадни рок за испуњење уколико испуњење уговора у одређеном року није битан елемент уговора. Уколико друга уговорна страна не испуни своју обавезу ни у накнадном року, уговор се раскида по самом закону, али је поверилац, у овом случају наручилац, дужан да без одлагања обавести дужника да уговор раскида. Изузетно, наручилац би као поверилац могао раскинути уговор и без остављања дужнику накнадног рока за испуњење уколико из његовог држања произилази да неће испунити своју обавезу ни у накнадном року, као и када пре истека рока за испуњење постане очигледно да дужник неће испунити своју обавезу из уговора.

.....

[464] Члан 13. Правилника о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Сл. гласник РС“, број 51/09).

Изјава о раскиду уговора због неиспуњења обавеза је од посебног значаја у поступцима јавних набавки зато што, уколико је дата на начин и под условима предвиђеним законом којим се уређују облигациони односи, она може представљати негативну референцу, то јест доказ којим се потврђује да одређени понуђач није испуњавао своје обавезе по раније закљученим уговорима о јавним набавкама који су се односили на исти предмет јавне набавке и на основу којег би тај наручилац, као и други наручиоци, могли да одбију понуду таквог понуђача^[465].

Једна од карактеристика уговора о јавној набавци јесте немогућност да се изврши његово уступање. Та одлика је пре свега резултат особености поступка који је претходио закључењу уговора о јавној набавци. Поступак јавне набавке који претходи закључењу уговора о јавној набавци је строго процедуралан поступак, услови за његово спровођење и ток поступка детаљно су прецизирани. Такође, детаљно су прецизирани и услови које понуђачи морају испуњавати да би могли учествовати у поступцима јавних набавки, предвиђена су и правила којих се наручиоци морају придржавати приликом оцене и вредновања понуда, а све у циљу да се изабере најповољнија понуда и добије „највећа вредност за новац“. Из свега наведеног произилази да је могућност уступања уговора од стране изабраног понуђача неком трећем лицу, уз пристанак наручиоца, неспојива са природом уговора о јавној набавци. Дакле, наручилац не би могао да пристане да на место изабраног понуђача са којим је закључио уговор о јавној набавци ступи неко треће лице.

.....

[465] Члан 47. став 2. тачка 4) ЗЈН-а.

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. Врши 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.

Право на истицање ништавости наведених уговора не гаси се протеком времена, тако да свако правно заинтересовано лице, као и надлежни државни органи, може захтевати поништење ништавог уговора без обзира на то колико је прошло времена од његовог настанка.

Ништави уговори не могу се накнадно оснажити, нити могу конвалидирати.

Као и за све остале облигационе уговоре за које је утврђена њихова ништавост, тако је и за уговоре о јавним набавкама који су закључени противно ЗЈН-у предвиђена санкција - поништење таквих уговора. Наиме, поред општих разлога ништавости уговора предвиђених у Закону о облигационим односима, ЗЈН у члану 120. предвиђа и посебне разлоге, који су последица грубог кршења одредаба тог закона.

30. Казнене одредбе - прекршаји

Прекршајни поступак се покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка. Захтев за покретање прекршајног поступка подноси овлашћени орган или оштећени^[466].

Овлашћени органи који могу покренути прекршајни поступак су органи управе, овлашћени инспектори, јавни тужилац, као и други органи и организације који врше јавна овлашћења и у чију надлежност спада непосредно извршење или надзор над извршењем прописа у којима су прекршаји предвиђени.

Надлежни орган за вођење прекршајног поступка је месно надлежни прекршајни суд.

ЗЈН у члану 121. предвиђа прекршаје и распон новчаних казни у износу од 100.000 до 1.000.000 динара за наручиоце. Тим чланом прописују се радње наручиоца које представљају прекршај и распони новчаних казни. Ставом 1. је запрећена новчана казна у распону од 100.000 до 1.000.000 динара, што представља максимални износ новчане казне који се законом може прописати за правно лице^[467].

Како ЗЈН-ом није овлашћен посебан орган управе за вођење првостепеног прекршајног поступка, надлежни орган за вођење истог је, сходно члану 91. став 1. Закона о прекршајима, месно надлежни прекршајни суд. Ставом 2. прописано је да ће се за прекршај из става 1. овог члана, поред наручиоца, казнити и одговорно лице наручиоца. Запрећена казна је и овде новчана, и то у распону од 20.000 до 50.000 динара, што такође представља максимални износ казне којим се може новчано казнити одговорно лице сходно члану 35. став 1. Закона о прекршајима.

Прекршаји из тачака од 1) до 5) представљају кршење основних одредаба из главе I ЗЈН-а. Прекршајима из тачака 1) и 2) крше се основна начела закона, и то начело транспарентности и начело једнакости понуђача. Тачкама 3) и 4) описане су радње које представљају кршење одредаба о заштити података, документацији и евидентирању поступка, док је радња из тачке 5) кршење правила о примени језика у поступку.

[466] Члан 154. став 2. Закона о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 101/05, 116/08).

[467] Видети члан 35. Закона о прекршајима.

Тачкама од 6) до 15) описане су радње које представљају кршење одредаба о условима и начину спровођења поступака јавних набавки (глава II). Прекршајем из тачке 6) санкционише се закључење уговора без спровођења поступка јавне набавке прописаног ЗЈН-ом. Тачкама 7) и 8) санкционише се кршење одредаба о покретању поступка јавне набавке, док се тачком 9) санкционише кршење одредаба о приступу конкурсној документацији. Радње из тачака 10) и 11) представљају кршење одредаба о техничким спецификацијама, док се прекршајем из тачке 12) санкционише прописивање и употреба услова за учешће и критеријума на начин који је супротан ЗЈН-у. Прекршајем из тачке 13) санкционише се кршење одредаба којима се регулишу рокови за објављивање јавног позива и подношење понуда. Прекршајем из тачке 14) санкционише се објављивање огласа о јавним набавкама на начин који је у супротности са ЗЈН-ом, док је тачком 15) санкционисано непорписно вођење записника о отварању понуда.

Тачком 16) описане су радње које представљају кршење одредаба из главе IV ЗЈН-а, тачније санкционише се недостављање података о спроведеним јавним набавкама Управи.

Тачкама 17) и 18) санкционисано је кршење одредбе о службенику за јавне набавке (глава V).

Прекршајима из тачака од 19) до 23) санкционише се кршење одредаба из главе VII ЗЈН-а. Тачком 19) санкционише се закључивање уговора о јавној набавци пре истека рока за подношење захтева за заштиту права. Тачком 20) санкционише се непоштовање суспензивног дејства поднетог захтева за заштиту права. Прекршајем из тачке 21) санкционише се недостављање документације о поступку Републичкој комисији у ситуацији када о захтеву за заштиту права одлучује Републичка комисија. Тачком 22) санкционише се необавештавање учесника у поступку о одлуци Републичке комисије, док се тачком 18) санкционише непоступање по налозима Републичке комисије.

Тачком 24) санкционисано је немогућавање запосленом лицу које обавља послове јавних набавки да у прописаном року стекне сертификат службеника за јавне набавке (глава XI – Прелазне и завршне одредбе).

Чланом 122. ЗЈН-а прописане су и одређене радње понуђача које представљају прекршај у поступцима јавних набавки, као и новчане казне које могу бити у распону од 100.000 до 1.000.000 динара за понуђаче, а за одговорна лица од 20.000 до 50.000 динара.

Овим чланом ЗЈН-а прописане су одређене радње понуђача које представљају прекршај у поступцима јавних набавки, као и распони новчаних казни. Новчане казне крећу се у распону од 100.000 до 1.000.000 динара за понуђача и од 20.000 до 50.000 динара за одговорно лице понуђача. Такође, прописана је казна у распону од 20.000 до 50.000 динара у случају када је понуђач физичко лице^[468].

.....

[468] Члан 35. Закона о прекршајима.

Прекршајем из тачке 1) санкционише се необавештавање наручиоца о промени података доказа из члана 45. ЗЈН-а, којима се доказује испуњеност обавезних услова за учешће из члана 44. ЗЈН-а.

Тачком 2) санкционисано је давање нетачних података у погледу стручних референци понуђача.

Тачком 3) санкционише се давање нетачних података у документима којима се доказује испуњеност услова. Поред доказа из члана 45. и стручних референци из члана 46. ЗЈН-а, то могу бити и изјаве понуђача.

CIP - Каталогизација у публикацији
народна библиотека Србије, Београд
658.71(497.11)(035)

**ПРИРУЧНИК за обуку и полагање испита за
стицање сертификата за службеника за јавне набавке**
/ [Светлана Ражић... [и др.]].

Београд : Министарство финансија : Управа за јавне набавке
: Републичка комисија за заштиту права у поступцима
јавних набавки, 2009 (Београд : СГР оригинал). - 180 стр. :
табеле ; 25 cm

Тираж 2.000. - Напомене и библиографске
референце уз текст.

ISBN 978-86-84947-05-7

1. Ражић, Светлана, 1976- [аутор]

а) Јавна набавка - Србија - Приручници

COBISS.SR-ID 172237068
