



ПРЕКРШАЈИ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

п р и р у ч н и к

Оливера Ристановић
Саша Варинац
Филип Владисављевић

БЕОГРАД
2021. године

Прекршаји у области јавних набавки

ПРИРУЧНИК

Београд, 2021. године

Прекршаји у области јавних набавки приручник

Аутори

Оливера Ристановић, судија

Саша Варинац, адвокат

Филип Владисављевић, адвокат

Издавач

УСАИД-ов Пројекат за одговорну власт

Лектура

Данијела Ралетић

Дизајн насловне стране и прелом текста

АТЦ доо БЕОГРАД

Штампа

АТЦ Београд

Тираж

500 примерака



Израда ове публикације омогућена је уз подршку америчког народа путем Америчке агенције за међународни развој (УСАИД). Садржај публикације је искључиво одговорност аутора и не представља нужно ставове УСАИД-а или Владе САД.

САДРЖАЈ

I ДЕО

УВОДНА РАЗМАТРАЊА И СТАЊЕ ЗАКОНОДАВСТВА.....	5
---	---

Преглед релевантних прописа у области јавних набавки–временско важење и реперкусије на надлежности државних органа у прекршајним поступцима.....	9
Сврха прописивања прекршаја у области јавних набавки – ratio legis и заштитни објекат	14
Опште карактеристике и правна природа прекршаја из области јавних набавки.....	16

II ДЕО

ПРИКАЗ КАРАКТЕРИСТИЧНИХ НЕПРАВИЛНОСТИ У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ КОЈЕ ИСТОВРЕМЕНО ПРЕДСТАВЉАЈУ РАДЊУ ИЗВРШЕЊА ПРЕКРШАЈА	19
---	----

Прекршаји наручилаца	21
Прекршаји понуђача	67
Процесуирање прекршаја на основу члана 57. и 103. став 1. тачка 4. Закона о буџетском систему као паралелни механизам прекршајноправне заштите у односу на Закон о јавним набавкама.....	77

III ДЕО

ПРОЦЕСНО-ПРАВНА И МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНА ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕКРШАЈНИХ ПОСТУПАКА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ.....	81
--	----

Специфичности у покретању и доказивању прекршаја у области јавних набавки	83
Однос прекршаја прописаних ЗЈН/2019 и кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 228. Кривичног законика	86

IV

ОСВРТ НА ПОЈЕДИНА ПРАКТИЧА ПИТАЊА У ПРОЦЕСУИРАЊУ ПРЕКРШАЈА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ	91
--	----

Месна надлежност.....	95
Покретање прекршајног поступка	96
Прекршаји наручилаца и одговорна лица	97
Прекршаји понуђача	98

V

ГЛОСАРИЈУМ ПОЈМОВА ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕКРШАЈНИХ ПОСТУПАКА.....	101
---	-----

ЛИСТА КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

CPV (ЦПВ) - Common Procurement Vocabulary

ЕУ – Европска Унија

ЗЈН – Закон о јавним набавкама

ЗОП – Закон о прекршајима

КЗ – Кривични законик

РС – Република Србија

УС – Устав Републике Србије

I ДЕО

УВОДНА РАЗМАТРАЊА И СТАЊЕ ЗАКОНОДАВСТВА

Правна материја јавних набавки је изузетно развијена и сложена, имајући у виду да је оправдана тежња државе за рационалном потрошњом јавних средстава приликом аквизиције добара, услуга и радова нужно довела до детаљног нормирања поступака јавних набавки. Не само да је дошло до прописивања изузетно великог броја правних правила, већ је следствено, настала и садржајна правна пракса државних органа надлежних за контролу законитости јавних набавки. Међутим, иако разрађена и специјализована, садржина правних прописа и правне праксе у области јавних набавки остала је мало позната широј стручној јавности, често перципирана као компликована и резервисана само за оне правнике који се њом свакодневно практично баве. Због тога овај приручник има циљ да материју јавних набавки приближи његовим корисницима, сублимирајући неопходна материјално-правна и процесно-правна питања од значаја за вођење прекршајних поступака, уз усредсређено разматрање норми Закона о јавним набавкама чије кршење представља радњу извршења прописаних прекршаја и презентовање примера из праксе.

Доношењем новог закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 82/19; у даљем тексту: ЗЈН/2019) вођење прекршајних поступака у првом степену за прекршаје прописане тим законом припало је прекршајним судовима, за разлику од решења из претходно важећег Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 124/2012, 14/15, 68/15; у даљем тексту: ЗЈН/2012), по коме је у тим поступцима као првостепени орган поступала Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (у даљем тексту: Републичка комисија). Заправо, одредбом члана 246. ЗЈН/2019 предвиђено је да престају да важе одредбе члана 87. став 2. тачка 1 Закона о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 65/13, 13/16, 98/16 - УС)¹, при чему су и остале одредбе ЗЈН/2019 прилагођене томе да у првом степену поступају прекршајни судови.

¹ Наведеним одредбама ЗОП било је предвиђено да изузетно, Републичка комисија води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје у складу са законом којим се уређују јавне набавке;

Судити у прекршајној материји јавних набавки јесте изазовно, имајући у виду бројност и разноликост прописаних прекршаја, али и чињеницу да је присутан плуралитет механизма заштите законитости у овој правној области. Наиме, поред прекршајно-правне заштите, нормама Закона о јавним набавкама пружена је заштита у посебном управном поступку „заштите права“ пред Републичком комисијом, у поступцима којима се спроводе посебна овлашћења наведеног органа (изрицање новчане казне као административне мере, поништај уговора о јавној набавци, достављање извештаја и документације), у кривичном поступку пред надлежним јавним тужилаштвима и судовима (кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 223. КЗ), у поступку заштите конкуренције пред Комисијом за заштиту конкуренције, у поступку ревизије пред Државном ревизорском институцијом, као и у поступку мониторинга од стране Канцеларије за јавне набавке. Ово очигледно настојање законодавца да на више начина учврсти обавезу поштовања закона („хипертрофија правне заштите“) за последицу може имати поступање више државних органа због кршења истих/различитих одредаба ЗЈН у истом поступку јавне набавке, те је неопходно сагледати и реперкусије одлука донетих у наведеним поступцима у односу на прекршајни поступак. У сваком случају, пружање прекршајноправне заштите није спорно са криминално-политичког аспекта, присутно је и у упоредно-правним системима. После низа година неделотворног спровођења прекршајних поступка за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама, сада је на прекршајним судовима очекивање да у оквиру своје надлежности ефикасно допринесу сузбијању противправних понашања у области јавних набавки.

Преглед релевантних прописа у области јавних набавки –временско важење и реперкусије на надлежности државних органа у прекршајним поступцима

У настојању да се правна материја јавних набавки у Републици Србији у што већој мери уреди и постепено усклади са правним тековинама ЕУ садржаним у посебним директивама², често долази до промена Закона о јавним набавкама, као и релевантних подзаконских аката. Поред наведеног, разлози честих измена се могу пронаћи и у потреби да се отклоне практични проблеми у непосредној примени закона (који могу проузроковати застој у функционисању важних система у Републици Србији), да се поступци јавних набавки учине што ефикаснијим, као и да се прате међународни и домаћи економски токови и нове технологије. За вођење прекршајних поступака, од значаја је имати у виду следећу хронологију доношења прописа и њихове одлике:

ЗЈН/2012 је објављен у „Службеном гласнику РС“ 29. децембра 2012. године, а почео да се примењује 01.04.2013. године. Два пута је измењен у току 2015. године, те је у односу на претходно важећи ЗЈН/2008 садржао бројне и значајне новине. ЗЈН/2012 је несумњиво представљао искорак у правној регулативи у области јавних набавки, усмерен на унапређивање рада државних органа у чијој се надлежности налази контрола законитости поступака јавних набавки, али су се у правној пракси појавили проблеми и недоумице, између осталог и у погледу питања која се односе на вођење прекршајних поступака. Наиме, показало се да је правно неодрживо и практично неспроводиво решење да Републичка комисија поступа у првом степену прекршајног поступка, због чега наведени орган за време важења тог закона није донео ни једну мериторну одлуку и то из следећих суштинских разлога: а) дошло би до сједињавања и колизије процесних функција оптужбе и суда у прекршајној ствари, будући да је по ЗЈН/2012 Републичка комисија била истовремено овлашћена да покреће поступак (иницира по службеној дужности) и доноси одлуку о прекршајној ствари; б) целокупна садржина Закона о прекршајима је одређена и структурирана према судовима као органима првостепеног поступка, не остављајући могућност да у првом степену поступа орган управе какав је Републичка комисија, који на пример никако не може спроводити она овлашћења

² Релевантне директиве ЕУ су доступне са интернет страници: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>;

која су по својој правној природи и сходно одредбама Устава Републике Србије, ЗОП и ЗКП, резервисана искључиво за судове (нпр. изрицање мера обезбеђења присуства према окривљенима, замена изречене новчане казне казном затвора, доношење одлуке о закљученом споразуму о признању прекршаја и друго); в) бројни правно-технички проблеми који произилазе из неусклађености ЗОП и ЗЈН/2012, као на пример чињеница да Републичка комисија као управни орган не може да доноси пресуде, већ искључиво решења, а о прекршајној одговорности се сходно одредбама ЗОП може одлучити једино пресудом.

Доношењем ЗЈН/2019 наведени проблем је отклоњен, али имајући у виду чињеницу да су бројни наручиоци у Републици Србији покренули велики број поступака јавних набавки током 2020. године по ЗЈН/2012, у будућем раду прекршајних судова се могу очекивати и предмети по прекршајима прописаним тим законом, у оквиру чланова 169. (прекршаји наручиоца) и 170. (прекршаји понуђача). Када су у питању прекршаји прописани ЗЈН/2012, једну групу предмета ће чинити они који су преузети од стране Републичке комисије након ступања на снагу ЗЈН/2019 (након што је наведени орган престао да буде надлежан за вођење првостепеног прекршајног поступка), док ће другу групу представљати они предмети формирану по директно достављеним захтевима за покретање прекршајног поступка од стране овлашћених подносилаца.

ЗЈН/2019 је објављен у „Службеном гласнику РС“ 24. децембра 2019. године, а почео да се примењује 01.07.2020. године, осим појединих одредби чија је примена почела пре наведеног датума и одређеног броја одредби чија примена почиње од дана приступања Републике Србије ЕУ. Поред усклађивања са директивама ЕУ, циљеви његовог доношења су спровођење што ефикаснијих и транспарентнијих поступака јавних набавки, поједностављена административна процедура како на страни наручилаца тако и на страни понуђача, те постизање материјалних уштеда и већа контрола наручилаца приликом спровођења јавних набавки. ЗЈН/2019 је донео значајне новине, те ћемо у наставку текста сумарно побројати оне које могу бити од значаја за поступање судова у првостепеном прекршајном поступку. Најпре, ЗЈН/2019 је увео бројне нове појмове и изразе у јавним набавкама, док су неки из ранијих прописа престали да постоје, због чега је приликом оцене да ли се у радњама окривљених стичу обележја прекршаја и тумачења одредаба ЗЈН, увек целисходно имати у виду појмове и значење израза дефинисане одредбом члана 2. наведеног закона. Утврђени су и

нови прагови до којих се закон не примењује, нове врсте поступака јавних набавки као и наручилаца који их спроводе, нов начин комуникације странака у поступку јавне набавке, која се сада искључиво спроводи преко Портала јавних набавки³ – јединственог и свеобухватног информационог система који поред комуникације, омогућава и објављивање огласа о јавним набавкама, подношење понуда, захтева за заштиту права, отварање понуда и др. Такође, новине ЗЈН/2019 су садржане и у оквиру одредби које се односе на сукоб интереса, објављивање и достављање конкурсне документације, основе за искључење привредних субјеката и критеријуме за квалитативни избор понуђача, начин измене закључених уговора о јавним набавкама, вршење мониторинга од стране Канцеларије за јавне набавке и др. Зато је приликом поступања у прекршајном поступку увек потребно имати у виду који се ЗЈН примењује на дати поступак јавне набавке, нарочито јер се бројни прекршаји управо односе на кршење норми које су другачије постављене у ЗЈН/2019 у односу на ЗЈН/2012. Радње извршења прекршаја су у ЗЈН/2019 одређене у оквиру чланова 236. (прекршаји наручилаца) и 237. (прекршаји понуђача).

Потребно је имати у виду да су одређене радње у оквиру ЗЈН/2012 биле предвиђене као основ примене посебног овлашћења Републичке комисије – изрицање новчане казне као административне мере, а да су ступањем на снагу ЗЈН/2019 прописане као радње извршења прекршаја. Тако је непоступање наручилаца по одлукама Републичке комисије и недостављање извештаја о спровођењу одлуке Републичке комисије по одредбама ЗЈН/2012 представљало разлог за новчано кажњавање у посебном поступку пред наведеним органом, а сходно одредбама ЗЈН/2019 наведене радње су постале прекршај (члан 236. став 1. тачка 17 и 18).

Што се тиче примене прописа, важно је имати у виду да је 1. јула. 2020. године (када је почела примена ЗЈН/2019) престао да важи ЗЈН/2012, као и сви подзаконски акти који су донети на основу тог закона. Такође, од наведеног датума престала је да важи одредба члана 87. став 2. така 1) и члана 100. став 2. Закона о прекршајима („Сл. гласник РС“, бр. 65/13, 13/16 и 98/16 - УС), односно одредбе којима је било прописано да Републичка комисија води прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки.

³ Више о томе у делу приручника који се односи на специфичности у доказивању прекршаја у области јавних набавки;

Поред наведених закона, за поступање прекршајних судова приликом оцене да ли се у радњама окривљених стичу обележја прекршаја, могу бити од значаја следећи подзаконски акти донети од стране Владе Републике Србије и Канцеларије за јавне набавке⁴:

- **Одлука о утврђивању списка наручилаца из члана 3. став 1. тачка 1. ЗЈН („Сл. гласник РС“ бр. 85/20), којом су одређени државни органи који спадају у категорију јавних наручилаца;**
- **Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности („Сл. гласник РС“, бр. 93/20), која уређује врсте поступака јавних набавки у области одбране и безбедности, услове и начин њиховог спровођења, као и комуникацију у тим поступцима јавних набавки;**
- **Уредба о начину обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу („Сл. гласник РС“, бр. 116/20), која уређује организацију обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу, одређује Управу за заједничке послове републичких органа као тело које спроводи централизоване јавне набавке, као и списак наручилаца чије се потребе обезбеђују преко наведеног тела;**
- **Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Сл. гласник РС“, бр. 21/21), којим је у односу на сваку врсту поступка јавне набавке понаособ прецизно одређена садржина конкурсне документације, као и садржина упутства понуђачима како да сачине понуду;**
- **Правилник о поступку отварања понуда („Сл. гласник РС“, бр. 93/20), којим се ближе прописује начин отварања понуда, садржина записника о отварању понуда и друга питања од значаја за поступак отварања понуда у поступку јавне набавке;**
- **Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама („Сл. гласник РС“, бр. 93/20) којим се уређује начин вршења редовног, ванредног, контролног и допунског**

⁴ Стање релевантних подзаконских аката се може ефикасно пратити на интернет страници Канцеларије за јавне набавке: <http://www.ujn.gov.rs/propisi/podzakonski-akti/>;

мониторинга од стране Канцеларије за јавне набавке, који иначе представља законско овлашћење наведеног државног органа;

- Правилник о утврђивању општег речника набавке - CPV (Common Procurement Vocabulary) („Сл. гласник РС“, бр. 93/20) којим је уређен јединствени систем класификације предмета јавне набавке који се примењује у поступку јавне набавке, а којим се истовремено обезбеђује усклађеност са другим постојећим класификацијама. Наведени систем поседује јединствене ознаке – кодове за добра, услуге и радове, а све са циљем уједначавања описа предмета набавке. CPV кодови омогућавају идентификацију набавки у било којој земљи ЕУ, без потребе за превођењем, које понекад може бити недовољно прецизно;
- Правилник о утврђивању садржине стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки („Сл. гласник РС“, бр. 93/20) којим су уређени стандардни обрасци за објављивање јавног позива, обавештења о додели уговора, обустави поступка или поништају поступка, периодичног индикативног обавештења, обавештења о успостављању система квалификације, обавештења на профилу наручиоца, обавештења о конкурсима за дизајн и резултатима конкурса за дизајн, исправки – обавештења о изменама или додатним информацијама као и обавештења за добровољну претходну транспарентност, обавештења о измени уговора, обавештења за друштвене и друге посебне услуге, обавештења за спровођење поступка без објављивања јавног позива, и обавештења о поднетом захтеву за заштиту права;
- Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци („Сл. гласник РС“, бр. 93/20), којим је детаљно регулисано поступање наручилаца у вези са објављивањем огласа, те утврђена обавеза да се огласи о јавној набавци објављују на стандардним обрасцима (према правилнику наведеном у претходној тачки), а преко Портала јавних набавки;
- Упутство за објављивање података о јавним набавкама које су изузете од примене Закона, којим је уређено поступање

наручилаца у погледу збирног објављивања података о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11. – 21. ЗЈН/2019, које су изузете од примене наведеног закона, као и јавних набавки из члана 27. ЗЈН/2019, које су наручиоци дужни да евидентирају и објављују у складу са чланом 181. ст. 3 и 4. тог закона;

Сврха прописивања прекршаја у области јавних набавки – ratio legis и заштитни објекат

Прекршајноправна заштита је у систему јавних набавки пружена почев од фазе планирања, преко спровођења поступка, па све до фазе извршења закљученог уговора о јавној набавци. Начелно посматрано, намера законодавца је да се грубље повреде правила поступка инкриминишу као прекршаји, те можемо рећи да се иза ratio legis прописивања прекршаја у области јавних набавки налазе четири основна мотива:

- Јачање принципа законитости у поступку јавне набавке (обавезе поштовања закона), имајући у виду уочену тенденцију наручилаца и понуђача да заједничким деловањем стварају формални привид поштовања законских и подзаконских одредби, а суштински предузимају радње усмерене на постизање одређеног „жељеног“ исхода поступка јавне набавке (незаконитог, тј. оног који није правно могућ). Зато се бића појединих прекршаја управо односе на спречавање предузимања радњи које стварају формални привид законитог поступања, као на пример прекршај из члана 236. став 1. тач. 1) ЗЈН/2019 – вршење поделе предмета јавне набавке на више набавки с циљем избегавања примене закона или одговарајућих правила поступка. Такође, присутна је и тенденција да се фиктивно стварају услови ради потпуног непримењивања Закона о јавним набавкама, због чега је нпр. прописан прекршај из члана 236. став 1. тач. 2) ЗЈН/2019, којим је инкриминисано додељивање уговора о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке;
- Остваривање начела јавних набавки прописаних законом, која у овој правној области имају посебан практични значај. Наиме, одредбом члана 5. ЗЈН/2019 прописана је

општа обавеза свих наручилаца да поступају у складу са дефинисаним начелима: економичности и ефикасности (члан 6), обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације (члан 7), транспарентности поступка јавне набавке (чл. 8), једнакости привредних субјеката (члан 9), и пропорционалности (члан 10). Наведена начела, иако су општег значења, у поступку јавне набавке врло често, „доживљавају“ непосредну примену, нарочито у правним ситуацијама које нису законом предвиђене. Зато им је, с обзиром на важност, пружена и прекршајноправна заштита, па се тако на пример, читав низ радњи извршења прекршаја односи на заштиту начела транспарентности: чл. 236. ст. 1. тач. 5, 7) и 8) ЗЈН/2019;

- Поштовање најважнијих материјално-правних и процесно-правних обавеза учесника у поступку јавне набавке, имајући у виду да је то веома динамичан поступак, са кратким роковима за поступање његових учесника, чији је циљ да важни државни субјекти благовремено набаве одређена добра, услуге и радове. Дакле, законодавац је пошао од идеје да прописивањем одређених прекршаја обезбеди да учесници у поступку јавне набавке са једне стране не злоупотребљавају своја овлашћења и права, те беспотребно не одуговлаче поступак, а да се при томе са друге стране, осигура поштовање свих процесних права, укључујући и право на жалбу незадовољних учесника у поступку јавне набавке. Тако се на пример, у оквиру члана 237 став 1. тачка 4) ЗЈН/2019 инкриминише понашање понуђача који по позиву наручиоца не закључи уговор о јавној набавци, осим у оправданим случајевима које наведени закон прецизира;
- Спречавање корупције, као можда и најважнију функцију прописаних прекршаја. Област јавних набавки је лаичкој, али и стручној јавности неспорно перципирана као област у којој је присутан изузетно велики коруптивни притисак на учеснике у поступку, а што се објашњава значајним уделом јавних набавки у укупној привредној активности у Републици Србији, односно великим материјалним интересом привредних субјеката да закључују правне послове са државом и испоручују јој добра, услуге и радове. Тако на пример, ЗЈН/2019 установљава општа

правила за извршење уговора о јавној набавци и истовремено предвиђа као прекршај (члан 237. став 1. тачка 13) ЗЈН/2019) непоступање наручиоца у складу са одредбом која одређује та правила, а све како би се спречило незаконито поговдавање понуђачу на штету јавног интереса;

Опште карактеристике и правна природа прекршаја из области јавних набавки

Сви прекршаји прописани ЗЈН/2019 су **бланкетног (упућујућег) карактера**, те се у оквиру прекршајноправне норме инкриминише поступање учинилаца које је супротно тачно одређеној одредби наведеног закона. Ипак, код одређених радњи извршења, није увек једноставно оценити да ли је поступање окривљених противправно, с обзиром на сложеност правних правила чије кршење представља прекршај. Чини се да су прекршаји који се односе на закључење, извршавање и накнадне измене уговора о јавној набавци у том смислу најзахтевнији за оцену, те је приликом тумачења потребно имати у виду и дух закона и циљеве због којих се закључују уговори о јавној набавци⁵.

Већина прекршаја прописаних ЗЈН/2019 је **омисивног карактера**, односно извршава се радњом нечињења – пропуштања. Досадашње искуство показује да учиниоци углавном поступају **из нехата**, при чему је карактеристично да мањи наручиоци (основне школе, установе културе и сличне установе) располажу са ограниченим радним и стручним капацитетима због чега пропуштају да предузму дужне радње, што је у основи резултат грешке, а ређе умишљајног поступања.

За прекршаје наручилаца, сходно одредбама ЗЈН/2019 одговарају како сам наручилац (правно лице коме се може изрећи казна од 100.000,00 до 1.000.000,00 динара), тако и одговорно лице наручиоца (коме се може изрећи казна од 30.000,00 до 80.000,00 динара). Такође, наведени закон предвиђа и једну посебну категорију лица која могу бити прекршајно одговорна – **представници наручиоца који учествују у поступку јавне набавке противно одредбама закона о сукобу интереса** (члан 50. ЗЈН/2019). Сукоб интереса између наручиоца и привредног субјекта обухвата ситуације

⁵ Наведеним одредбама ЗОП било је предвиђено да изузетно, Републичка комисија води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје у складу са законом којим се уређују јавне набавке;

у којима представници наручилаца који су укључени у спровођење тог поступка или могу да утичу на исход тог поступка, имају директан или индиректан финансијски, економски или други приватни интерес за који би се могло сматрати да доводи у питање њихову непристрасност и независност у том поступку. При томе, наведеном одредбом је прописано да је представник наручиоца дужан да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса. То практично значи да представник наручиоца (који може бити било које лице – на пр. члан комисије за јавну набавку) може прекршајно одговарати уколико се не изузме из поступка јавне набавке у случају постојања сукоба интереса.

За прекршаје понуђача, сходно одредбама ЗЈН/2019 одговарају понуђач, кандидат, односно подизвођач, при чему се у функцији наведених субјеката могу наћи како правно лице (привредни друштво), тако и предузетник и физичко лице. Такође, предвиђена је и прекршајна одговорност одговорног лица понуђача, кандидата и подизвођача.

Потребно је обратити пажњу да је за прекршаје из члана 237. став 1 тач. 2) и 4) ЗЈН/2019 могуће изрећи **посебну заштитну меру забране учествовања у поступцима јавних набавки**, која може трајати **најдуже две године**. Законом је установљена и **обавеза суда који је изрекао ову заштитну меру да у року од три радна дана од дана правноснажности пресуде о томе обавести Канцеларију за јавне набавке**, при чему у обавештењу мора навести пуно име и регистарски број понуђача, кандидата или подизвођача, као и датум до кога је тај субјекат искључен из поступка јавних набавки. Канцеларија за јавне набавке објављује наведене податке на својој интернет страници. Код ове заштитне мере, потребно је имати у виду да она не погађа све привредне субјекте на једнак начин, будући да се међу понуђачима и кандидатима могу издвојити они који учествују у великом броју поступака јавних набавки, као и они који то чине ретко или посредно.

Када су прекршаји понуђача у питању, забележено је да информације о извршењу прекршаја често иницијално долазе од конкурената пријављених лица и незадовољних учесника у поступку јавне набавке, те да неретко могу бити и у функцији нелојалне конкурентске борбе (нпр. подношење лажних пријава са циљем исходавања забране учествовања у поступку јавне набавке), због чега је предмете из ове области потребно посебно пажљиво

и свестрано разматрати и на тај начин предупредити стављање државног органа у функцију недозвољеног конкурентског обрачуна.

Застарелост вођења и покретања поступка наступа после три године од дана учињеног прекршаја, те апсолутна застарелост наступа после **шест година**. Исти рок застарелости био је предвиђен и у оквиру ЗЈН/2012, због чега је очекивано да се у предметима који су уступљени од стране Републичке комисије, а формирано по претходно важећем закону, судије прекршајних судова сусретну са радњама извршења чија застарелост наступа у веома кратком року од дана преузимања предмета.

II ДЕО

**ПРИКАЗ КАРАКТЕРИСТИЧНИХ
НЕПРАВИЛНОСТИ У ПОСТУПКУ
ЈАВНЕ НАБАВКЕ КОЈЕ
ИСТОВРЕМЕНО ПРЕДСТАВЉАЈУ
РАДЊУ ИЗВРШЕЊА ПРЕКРШАЈА**

Прекршаји наручилаца

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 1) ЗЈН - ПОДЕЛА ПРЕДМЕТА НАБАВКЕ НА ВИШЕ НАБАВКИ С ЦИЉЕМ ИЗБЕГАВАЊА ПРИМЕНЕ ОДРЕДАБА ОВОГ ЗАКОНА ИЛИ ОДГОВАРАЈУЋИХ ПРАВИЛА ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ (ЧЛ. 29.-35. ЗЈН)

Иако овај прекршај упућује на одредбе којима је уређен начин одређивања процењене вредности јавне набавке (чл. 29. - 35), ипак, сматрамо да су за постојање тог прекршаја важне и одредбе члана 27. ЗЈН/2019. Тим чланом су одређени вредносни прагови за примену закона и то тако што је прописано да се одредбе тог закона не примењују на:

- 1) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара;
- 2) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара, за потребе дипломатских мисија, дипломатско-конзуларних представништава и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавку радова за те потребе чија је процењена вредност мања од 650.000.000 динара;
- 3) набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. овог закона чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара када набавку спроводи јавни наручилац, односно мања од 20.000.000 динара када набавку спроводи секторски наручилац.

Дакле, уколико је вредност јавне набавке испод вредности тих прагова, наручилац није у обавези да примењује поступке јавних набавки који су одређени чланом 51. ЗЈН/2019. Суштина бића овог прекршаја јесте да се не може вршити подела предмета набавки тако да, због недозвољене поделе, набавка буде испод вредности прагова из члана 27.

Чланом 29. ст. 1. и 3. ЗЈН/2019 прописано је да процењена вредност јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл, и мора да буде валидна у време покретања поступка, као и да наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Вредносни лимити из члана 27. не односе се на појединачне набавке, већ на све истоврсне набавке на годишњем нивоу, иако то није тако јасно предвиђено у том члану. На пример, сва ИТ опрема коју у једној години набавља наручилац (лаптоп и десктоп рачунари, али и штампачи и скенери) представља неодвојиву техничку целину и не може се делити тако да буде испод наведених лимита и да наручилац не примењује одредбе ЗЈН/2019. Могуће је да наручилац ИТ опрему која на годишњем нивоу прелази вредносни лимит из члана 27. набави у два одвојена поступка (уколико је то оправдано са становишта његових потреба), али би у оба случаја за оба поступка морао да спроведе поступак јавне набавке, јер би у супротном био одговоран за овај прекршај. Такође, ако наручилац планира адаптацију своје пословне зграде, онда сви радови који су обухваћени том адаптацијом представљају целину и не могу се третирати одвојено и појединачно у смислу наведених лимита (кровни, столарски, паркетарски, молерски, изолатерски радови и сл.). Међутим, у односу на претходни закон (ЗЈН/2012), може се уочити да је у ЗЈН/2019 изостало уређење појмова истоврсности добара, услуга и радова, што је од значаја за утврђивање вредности јавне набавке на годишњем нивоу и спречавање избегавања примене закона тзв. „цепкањем набавки“. Ово, свакако, не значи да наручиоци могу делити јавну набавку на више њих у циљу избегавања примене (одређених) одредби закона, и ту пре свега треба имати у виду одредбу члана 29. став 2. којом је прописано да одређивање процењене вредности предмета јавне набавке не може да се врши на начин који има за циљ избегавања примене овог закона, нити у том циљу може да се врши подела предмета јавне набавке на више набавки, као и поменути одредбу става 3. тог члана којом је одређено да наручилац одређује предмет јавне набавке на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

У вези са наведеним недостатком дефиниције истоврсности у ЗЈН/2019, морамо истаћи да је за примену и члана 27. и чл. 29. – 35. важно да овлашћени подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, као и бранилац

окривљеног преузму на себе доказивање чињеница да ли нешто јесте или није истоврсно као предмет јавне набавке, као и да ли ће, у том смислу, вредност тог предмета (набавке) на годишњем нивоу бити испод или изнад поменутих вредносних лимита из члана 27.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 2) ЗЈН - ДОДЕЛА УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ БЕЗ ПРЕТХОДНО СПРОВЕДЕНОГ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ, ОСИМ КАДА ЈЕ ТО ДОЗВОЉЕНО ОВИМ ЗАКОНОМ (ЧЛАН 51)

Поступак јавне набавке је поступак у којем наручилац бира понуђача са којим ће закључити уговор о јавној набавци (којем ће бити додељен уговор) или оквирни споразум о којем ће више речи бити у наставку текста.

Укратко, фазе у спровођењу једног отвореног поступка јавне набавке, као поступка који наручиоци најчешће примењују, јесу:

- 1) **Припрема поступка** (истраживање тржишта, одређивање потреба и планирање јавних набавки – објављивање плана јавних набавки на Порталу јавних набавки);
- 2) **Покретање поступка** (доношење одлуке о спровођењу поступка и образовање комисије за јавну набавку, а затим и израда конкурсне документације од стране те комисије);
- 3) **Објављивање** (слање на објављивање јавног позива за подношење понуда и објављивање конкурсне документације, на основу које се подносе понуде, на Порталу јавних набавки)⁶;
- 4) **Ток рока за подношење понуда** (потенцијални понуђачи припремају понуде и у ту сврху могу да постављају питања наручиоцу преко Портала јавних набавки и на исти такав начин добијају и одговоре);
- 5) **Подношење понуда** (преко Портала јавних набавки, осим оних делова понуда које се не могу доставити електронски као што су: оригинали меница, банкарских гаранција, узорци и модели предмета набавке);

⁶ Више о објављивању огласа о јавној набавци је наведено у делу овог приручника у којем је описана радња извршења прекршаја из чл. 236. ст. 1. т. 8) ЗЈН – Необјављивање огласа из члана 105. став 1. тач. 6), 8) и 11) ЗЈН.

- 6) **Отварање понуда** (спроводи се аутоматски, преко Портала јавних набавки, осим поменутих делова понуда које се не могу доставити електронски и који се отварају пред комисијом за јавне набавке наручиоца):
- 7) **Стручна оцена понуда** (утврђивање да ли понуђачи испуњавају критеријуме за квалитативни избор, а онда за све оне понуде за које је оцењено да испуњавају те критеријуме, следи примена критеријума за доделу уговора чија је сврха рангирање понуда на основу цене и, евентуално, других критеријума);
- 8) **Одлука о додели уговора** (на Порталу јавних набавки се врши састављање извештаја о поступку јавне набавке, а затим састављање и објављивање одлуке о додели уговора понуђачу чија је понуда изабрана као најповољнија);
- 9) **Закључење уговора** (са понуђачем којем је додељен уговор, а након што протекне рок за подношење захтева за заштиту права као правног средства којим може бити оспорена одлука о додели уговора).

Чланом 51. ЗЈН/2019 одређене су **врсте поступака јавних набавки** које се примењују у јавним набавкама. Ставом 1. тог члана прописано је да су то следећи поступци:

- 1) отворени поступак;
- 2) рестриктивни поступак;
- 3) конкурентни поступак са преговарањем;
- 4) конкурентни дијалог;
- 5) преговарачки поступак са објављивањем јавног позива;
- 6) партнерство за иновације;
- 7) преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

У вези са применом наведених врста поступака, важно је, као прво, представити разлику између јавног и секторског наручиоца.

Јавни наручиоци су одређени чланом 3. ЗЈН/2019 и они спроводе тзв. „класичне јавне набавке“ (за разлику од „секторских“ које ће бити описане у наставку текста). То су следећи наручиоци:

- 1) Република Србија, односно републички органи;
- 2) органи аутономне покрајине;
- 3) органи јединице локалне самоуправе;
- 4) правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, које немају индустријски или трговински карактер, ако је испуњен било који од следећих услова:
 - (1) да се више од 50% финансирају из средстава јавног наручиоца;
 - (2) да надзор над радом тих правних лица врши јавни наручилац;
 - (3) да више од половине чланова органа надзора или органа управљања тих правних лица именује јавни наручилац;
- 5) групе наручилаца из тач. 1) - 4) овог става.

Можда највише дилема ствара четврта од поменутих категорија јавних наручилаца. За одређивање статуса јавног наручиоца из те категорије потребно је да је кумулативно испуњено неколико услова. Општи интерес, односно утврђивање делатности од општег интереса, као и одговор на питање да ли је одређено правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, пре свега се заснива на одредбама посебних прописа. Конкретно, Законом о јавним предузећима уређује се правни положај јавних предузећа и других облика организовања који обављају делатност од општег интереса.

Када утврдимо да је одређено правно лице основано у циљу задовољавања потреба у општем интересу, следећи корак је утврђивање да ли те потребе имају индустријски или трговински карактер (ако немају, онда је испуњен још један услов за сврставање тог правног лица у ову категорију наручилаца). Ставом 2. члана 3. ЗЈН/2019 прописано је да су потребе које имају индустријски или трговински карактер оне потребе које задовољава правно лице које послује у редовним тржишним условима, које има за циљ остварење добити и само сноси губитке који произлазе из његове делатности. То суштински значи да се пословање, односно обављање делатности тог правног лица обавља на профитној основи и на конкурентном тржишту.

Дакле, јавна предузећа, несумњиво, спадају у наведену четврту категорију, али поред јавних предузећа ту су и многе агенције, институције и друге врсте организација основаних на републичком или локалном нивоу које се могу сврстати под ту четврту категорију јавних наручилаца.

Секторски наручиоци су дефинисани у члану 4. ЗЈН/2019. Секторски наручиоци су они наручиоци који обављају секторске делатности прописане тим законом (чл. 165 – 175), а то су: снабдевање гасом, топлотном и електричном енергијом, водопривреда, услуге превоза, делатности лука и аеродрома, поштанске услуге, вађење нафте и гаса, као и истраживање или вађење угља или других чврстих горива. Секторски наручиоци примењују одредбе предвиђене за ту врсту наручилаца онда када је предмет конкретне јавне набавке намењен обављању неке од поменутих секторских делатности. Што се тиче секторских наручилаца, ставом 3. члана 51. прописано је да, као и јавни наручиоци, увек (за све набавке) могу да примењују отворени и рестриктивни поступак, али поред та два поступка, увек могу да примењују и преговарачки поступак са објављивањем јавног позива или конкурентни дијалог, за чију примену ЗЈН/2019 не захтева никакве услове када је та врста наручилаца у питању. Једини поступак који секторски наручиоци не могу да примењују, јесте конкурентни поступак са преговарањем који могу да примењују само јавни наручиоци.

Ставом 2. члана 51. прописано је да јавни наручилац, по правилу, доделу уговора врши у отвореном или рестриктивном поступку, а може да врши и у другим поступцима јавне набавке, ако су за то испуњени услови прописани овим законом, изузев преговарачког поступка са објављивањем јавног позива, који може да користи само секторски наручилац. Дакле, за примену отвореног и рестриктивног поступка ЗЈН/2019 (као и ЗЈН/2012) не захтева никакве услове, већ јавни наручилац може да се определи да ли ће користити један или други од та два поступка, за било који предмет јавне набавке. За све остале поступке, морају да буду испуњени прописани услови да би их јавни наручилац примењивао.

Наручилац је у обавези да наведене поступке примењује када набавља добра, услуге или радове. Међутим, у одређеним ситуацијама, наручилац неће бити у обавези да спроводи те поступке, иако набавља оно што му је потребно за обављање његове делатности. Тако су одредбама чл. 11. до 21. ЗЈН/2019 предвиђени изузеци од примене тог закона, који су сврстани у одређене групе, у зависности од тога шта је предмет набавке, које наручилац, ко финансира набавку и још неких околности, који изузеци омогућавају наручиоцу да не примењује поступке из члана 51. већ да примењује или нека посебна правила (рецимо, правила међународних организација која финансирају набавку), или правила која је сам одредио у свом посебном акту који је донео на основу члана 49. став 2. ЗЈН/2019. Наиме, чланом 49.

став 2. ЗЈН/2019 прописано је да је наручилац дужан да посебним актом (његов интерни акт) ближе уреди, поред осталог, и начин планирања и спровођења набавки на које се закон не примењује. Садржину посебног акта више на уређује Канцеларија за јавне набавке, као што је то чинила Управа за јавне набавке према одредбама ЗЈН/2012, што можда није добро решење, јер је, ипак, на тај начин садржина тог акта могла да буде додатно прецизирана и разрађена од стране надлежног стручног тела. Посебно ће, у том смислу, бити значајно како ће у том акту наручиоци уредити поступке на које се тај закон не примењује (укључујући и набавке друштвених и посебних услуга). Потребно је нагласити да посебан акт представља акт који наручилац мора да донесе како би могао да спроводи набавке, те да је, притом, дужан да поштује процедуру усвајања таквог акта, која зависи од тога која је категорија наручиоца у питању. У питању је, дакле, званичан, акт наручиоца, који је сваки наручилац дужан да донесе. Такође, наручилац је у обавези да посебан акт објави на својој интернет страници.

Важно је још истаћи да се услови за примену изузетака од примене закона из чл. 11. до 21. ЗЈН/2019 морају рестриктивно тумачити, како не би дошло до њихове злоупотребе и избегавања примене поступака јавних набавки. Неки од изузетака предвиђених тим члановима су:

- поступци набавки уређени међународним уговором или од стране међународних организација;
- куповина и закуп земљишта, постојећих грађевинских објеката и других непокретности, као и права у вези са њима;
- услуге арбитраже и споразумног решавања спорова;
- правне услуге заступања наручиоца од стране адвоката у судском и другом поступку пред судовима или другим органима јавне власти у земљи и иностранству или пред међународним судовима, трибуналима или институцијама;
- услуге оверавања и потврђивања исправа које пружају јавни бележници;
- набавка зајмова и кредита, без обзира да ли су у вези са продајом, куповином или преносом хартија од вредности или других финансијских инструмената;
- уговори који се закључују у складу са одредбама закона којим се

уређују права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада осим уговора о делу;

- услуге централне банке;
- набавке енергије или горива за производњу енергије од стране секторског наручиоца итд.

У вези са наведеним, требало би поменути и одредбе члана 24. ЗЈН/2019 које уређују ситуације на које се примењују различита правила набавке. Тако је ставом 1. тог члана одређено да ако је предмет уговора набавка на коју се примењују правила о поступцима јавних набавки прописана ЗЈН/2019 и набавка на коју се не примењују одредбе тог закона, а различити делови уговора су објективно одвојиви, онда могу се доделити посебни уговори у складу са правилима која се односе на посебне делове или један уговор у ком случају се примењују правила о поступцима јавних набавки, осим када предмет набавке чине и набавке из области одбране и безбедности у ком случају се уговор додељује у складу са чланом 26. ЗЈН/2019. На пример, наручилац може да има потребу за већим бројем правних услуга, од којих део представљају услуге заступања пред судовима и управним органима од стране адвоката, а део представљају услуге давања правних савета из, рецимо, области радног права. Прва група услуга представљају изузетак из члана 12. став 1. тачка 4) ЗЈН/2019 на које се не примењују одредбе тог закона, док се на другу групу примењују одредбе тог закона, али у делу друштвених и посебних услуга из члана 75. ЗЈН/2019. Дакле, у том случају су у питању објективно одвојиве правне услуге, тако да могу бити закључена два одвојена уговора, од којих ће први бити закључен без претходне примене одредби ЗЈН (без спровођења поступка јавне набавке), а други уз претходну примену тих одредби (осим уколико нису испод већ поменутих вредносних прагова из члана 27). Ставом 2. члана 24. одређено је и да се ,ако уговор за предмет има набавку добара, услуга или радова и набавку која има елементе концесије, уговор додељује у складу са одредбама ЗЈН/2019 уколико је процењена вредност добара, услуга или радова једнака или већа од износа из члана 27. тог закона.

Такође, наручилац није у обавези да примењује поступке јавних набавки и у случају када је вредност јавне набавке испод вредности прагова из члана 27. ЗЈН/2019 о којима је већ било речи, тако да и то треба имати у виду као изузетак од правила да су наручиоци у обавези да спроводе поступке јавних набавки када набављају добра, услуге или радове.

Да подсетимо, одредбе закона се не примењују на:

- 1) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара;
- 2) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара, за потребе дипломатских мисија, дипломатско-конзуларних представништава и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавку радова за те потребе чија је процењена вредност мања од 650.000.000 динара;
- 3) набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. овог закона чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара када набавку спроводи јавни наручилац, односно мања од 20.000.000 динара када набавку спроводи секторски наручилац.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 3) ЗЈН - НАБАВКА ДОБАРА, РАДОВА ИЛИ УСЛУГА ПРИМЕНОМ ПРЕГОВАРАЧКОГ ПОСТУПКА БЕЗ ОБЈАВЉИВАЊА ЈАВНОГ ПОЗИВА, А ДА НИСУ БИЛИ ИСПУЊЕНИ ЗАКОНОМ ПРОПИСАНИ УСЛОВИ ЗА ПРИМЕНУ ТОГ ПОСТУПКА (ЧЛАН 61)

Као што је већ наведено, чланом 51. став 1. ЗЈН/2019 одређене су врсте поступака јавних набавки. Отворени и рестриктивни поступак јавне набавке су правило као процедуре избора најповољније понуде у јавним набавкама, односно наручиоци могу да их примењују увек, тако да се за њихову примену не захтева постојање било каквих посебних разлога који се односе на специфичности врсте наручиоца који их примењује, предмета набавке или потенцијалних понуђача. За остале поступке из поменуте одредбе (има их укупно 7) потребно је да постоје одређени разлози, односно околности да би јавни наручилац могао да их примењује.

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива из члана 61. ЗЈН/2019 представља поступак у којем је, у односу на све друге поступке, у највећој мери ограничена конкуренција и најмање је транспарентан самим тим што наручилац позива на преговарање одређеног понуђача или више њих без објављивања јавног позива.

У члану 61. ЗЈН/2019 предвиђени су разлози за примену ове врсте

поступка, а међу њима, разлози који се најчешће примењују су они из прве две тачке става 1. Наиме, у тим тачкама је прописано да наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива:

- 1) ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, из било којег од следећих разлога:
 - (1) циљ набавке је стварање или куповина јединственог уметничког дела или уметничког извођења;
 - (2) непостојање конкуренције из техничких разлога или
 - (3) због заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине;
- 2) у мери у којој је то неопходно, ако због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем, с тим да околности којима наручилац оправдава изузетну хитност не смеју да буду проузроковане његовим поступањем.

За поменуте две тачке је важно истаћи и да је чланом 62. ст. 2. и 3. ЗЈН/2019 прописано да је наручилац дужан да истовремено са објављивањем обавештења о спровођењу тог поступка на Порталу јавних набавки, Канцеларији за јавне набавке достави образложење и сву документацију у вези са разлозима који оправдавају спровођење те врсте поступка, а Канцеларија за јавне набавке је дужна да у року од десет дана од дана пријема образложења и документације испита постојање основа за спровођење тог преговарачког поступка и наручиоцу достави мишљење о основаности примене ове врсте поступка. Дакле, спровођење тог преговарачког поступка, када постоје наведена два разлога за његову примену, на неки начин јесте контролисано још у почетној фази, али у том погледу важно је истаћи и да поменуто мишљење Канцеларије за јавне набавке није обавезујуће за наручиоце, тако да они могу да наставе са спровођењем преговарачког поступка из тих разлога чак и када добију негативно мишљење Канцеларије. Међутим, потребно је нагласити и то да Канцеларија за јавне набавке по службеној дужности спроводи мониторинг у случају спровођења преговарачког поступка без претходног објављивања из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) ЗЈН/2019, тако да је очекивано да ће у случају

да наручиоцу достави негативно мишљење о основаности примене те врсте поступка, а наручилац настави са спровођењем тог поступка, Канцеларија за јавне набавке поднети захтев за покретање прекршајног поступка за конкретан прекршај.

У ишчекивању адекватних примера за овај прекршај по ЗЈН/2019, представићемо један пример настао у периоду примене ЗЈН/2012 који се односи управо на ситуацију која представља биће овог прекршаја. У питању су случајеви неосноване примене два разлога за конкретан преговарачки поступак, који су били предвиђени у ЗЈН/2012 и у ЗЈН/2019 (уз одређена додатна прецизирања одредби које их уређују). Тако је у решењу Републичке комисије бр. 4-00-810/2018 од 19.09.2018. године, за набавку за коју је наручилац тврдио да на тржишту постоји само један потенцијални понуђач, наведено следеће:

„Наиме, Републичка комисија указује да из достављене изјаве произвођача ... као несјорно произилази да је ... д.о.о. овлашћени дистрибуџер ђоџрошној маџеријала за аџараше за дијализу чији је произвођач ...

Међуџим, чињеница да је... д.о.о, једини овлашћени дистрибуџер на џериџорији Републике Србије за производе произвођача ... не џовори у џрилој чињеници да аџараше који џосегује наручилац и за које набавља џоџрошни маџеријал моју корисџиџи искључиво ориџинални џоџрошни маџеријал.

Надаље, из достављених изјава произилази да џоџрошни маџеријал нема алџернаџиву која је валидирана и нормирана за наведене аџараше за дијализу, међуџим, из наведеној се не може извесџи закључак да исџи не џосџоје, а џосебно имајуџи у виду садржину уџуџсџива за уџоџребу аџараша за ..., у којима је јасно наведено да уколико одџоворна ориџанизација жели да корисџи друџачији џоџрошни маџеријал и џрибор џреџходно је џоџребно да џровери џодесносџи за уџоџребу, односно да је одџоварајуџи за џу намену џако шџо ће нџр. џрибавиџи одџоварајуџе информације од произвођача. Самим џим, произвођач је осџавио мојућносџи да се за наведене аџараше за дијализу корисџи и џоџрошни маџеријал друџих произвођача, уз џреџходно сџроведене одџоварајуџе џроцедуре.

Имајуџи у виду наведено Републичка комисија је сџава да се из целокуџне докуменџације не може закључиџи да искључиво и само ориџинални џоџрошни маџеријал произвођача ..., моју да се корисџе за аџараше за дијализу чији је произвођач ..., односно да исџи џредсџавља заџворен

систем, а што је наручиоцу био основ за сировођење предметној поседујка јавне набавке применом члана 36. став 1. тачка 2) ЗЈН“.

С друге стране, пример за неоправдану примену ове врсте преговарачког поступка са позивањем наручиоца на изузетну хитност, садржан је у решењу Републичке комисије бр. 4-00-156/2017 од 28.07.2017. године, у којем је наведено следеће:

„Наиме, како из конкретних околности следи, наручилац се 27.01.2017. године, обратио Управи за јавне набавке захтевом за мишљење о поседујању основа за покрепање предметној поседујка, који је од исте примљен 31.01.2017. године, док је Одлуку о покрепању поседујка донео 30.01.2017. године, која осим навођења одредбе члана 36. став 1. тачка 3. ЗЈН као основа, не садржи разлоге хитности, а у складу са ЗЈН. Иако наручилац сходно одредби члана 36. став 6. ЗЈН није, с обзиром на врсту поседујка, био у обавези да сачека мишљење Управе за јавне набавке да би донео предметну одлуку, околности конкретне случаја не указују да су се стекли услови за сировођење конкретне поседујка јавне набавке.

...

Наведено посебно ако се узме у обзир околности да је наручилац на позив Управе за јавне набавке доуни захтев за давање мишљења о основности покрепања преоварачкој поседујка по хитности, који позив је од 10.02.2017. године, одговорио тек 06.06.2017. године, те из временских оквира у којима је наручилац предузимао радње од значаја за сам преоварачки поседујак који сироводи из разлога хитности, не следи и ипак природа околности које наручилац налази разлозима конкретне поседујка.

Како је дакле наручилац предметни, преоварачки поседујак покренуо на основу члана 36. став 1. тачка 3. ЗЈН, Одлуком о покрепању поседујка која не садржи разлоге за покрепање, ни ипакви разлози произилазе из околности конкретне случаја те поседујања наручиоца, те Републичка комисија констатира да наручилац није учинио извесним и оправдао разлоге за покрепање преоварачкој поседујка из члана 36. став 1. тачка 3. ЗЈН, што представља ситуацију коју Републичка комисија, на основу члана 157. став 2. ЗЈН испитује по службеној дужности, а што је да ли су испуњени законски услови за примену одређене поседујка јавне набавке, а у конкретном случају је утврђено да наведеним поседујањем наручиоца законски услови за покрепање преоварачкој поседујка из члана 36. став 1. тачка 3. ЗЈН, нису испуњени“.

**ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 4) ЗЈН - НЕОДРЕЂИВАЊЕ РОКОВА
ЗА ПОДНОШЕЊЕ ПОНУДА ИЛИ ПРИЈАВА У СКЛАДУ СА ОВИМ
ЗАКОНОМ (ЧЛ. 52-56. И ЧЛ. 58, 60. И 63)**

Законом о јавним набавкама су одређени минимални рокови за подношење понуда или пријава које наручилац мора да примењује када спроводи поступке јавних набавки. Пријаве се подnose у првој фази двофазних поступака, као што је, рецимо, рестриктивни поступак. У члану 53. став 1. ЗЈН/2019 прописано је да је рестриктивни поступак, поступак који се спроводи у две фазе у коме сви заинтересовани привредни субјекти у првој фази могу да поднесу пријаву, а само кандидати којима је призната квалификација могу у другој фази да буду позвани да поднесу понуду. Дакле, пријава није понуда, већ се њом захтева признавање квалификације у првој фази, да би они којима је призната квалификација могли да поднесу понуду у другој фази (са ценама, подацима и доказима о ономе што нуде). Поред рестриктивног поступка, још неки поступци су двофазни, као што су конкурентни поступак са преговарањем, конкурентни дијалог и партнерство за иновације.

Чланови на које упућује овај прекршај (чл. 52-56. и чл. 58, 60. и 63) су, у ствари, чланови у којима су одређени минимални рокови за подношење понуда или пријава, уз одређивање ситуација у којима је могуће скраћивање тих рокова. Требало би, свакако, приликом утврђивања постојања овог прекршаја имати у виду, односно утврдити и да ли су постојале околности за скраћење минималних рокова (у ЗЈН/2019 је прописано када је то могуће).

Начин одређивања рокова и, евентуалних, скраћења представимо кроз правила предвиђена у члану 52. ЗЈН/2019 за отворени поступак. Тако су у ставу 3. тог члана одређени минимални рокови за подношење понуда у зависности од процењене вредности набавке, као и предмета јавне набавке. Пре свега, требало би нагласити да се сви ти рокови рачунају од дана слања на објављивање јавног позива на Порталу јавних набавки (што ће вршити наручилац електронски, преко самог Портала), а не од дана објављивања тог позива на Порталу као према одредбама ЗЈН/2012. У тачки 1) одређен је рок од минимално 35 дана за јавну набавку чија је процењена вредност једнака или већа од износа европских прагова, док је у тачки 2) предвиђен минимални рок од 25 дана за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова. У тачкама 3) и 4) предвиђена је и могућност додатног скраћења рока у зависности од

комбинације вредности набавке и врсте предмета, и то тако да буде 15 дана за набавку радова чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара, односно 10 дана за набавку добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 10.000.000 динара.

У вези са слањем на објављивање јавног позива на Порталу јавних набавки (као једног од огласа који објављује наручилац), а од ког тренутка, као што је наведено, почиње да тече рок за подношење понуда, истичемо да је на основу члана 105. став 7. Закона о јавним набавкама Канцеларија за јавне набавке донела Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци ("Службени гласник РС", број 93 од 1. јула 2020). Сви огласи о јавној набавци се објављују преко Портала јавних набавки. Портал јавних набавки наручиоцима омогућава електронско састављање и слање на објављивање огласа о јавној набавци на стандардним обрасцима⁷. Електронско састављање огласа о јавној набавци подразумева унос података путем апликације на Порталу јавних набавки. Наручиоци уносе захтеване податке из стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци у поља која су за то предвиђена и која нуде избор између понуђених опција или захтевају унос информација. Након уноса података захтеваних за састављање огласа, наручилац путем Портала јавних набавки креира оглас о јавној набавци на стандардном обрасцу и шаље га на објављивање на Портал јавних набавки. Оглас о јавној набавци објављује се на Порталу јавних набавки наредног дана од дана слања огласа. Без обзира на дан састављања огласа о јавној набавци, наручилац може да бира дан слања огласа на објављивање, који може бити исти или наредни дан од дана састављања огласа. Тако наручилац, у ствари, бира када ће почети да тече рок за подношење понуда. Дан састављања, дан слања и дан објављивања огласа о јавној набавци може бити радни дан и нерадни дан.

У ставовима 4, 5. и 6. члана 52. предвиђене су додатне могућности за скраћење рокова из поменутих тачака 1) и 2) става 3. Тако је одређено да у случају претходног објављивања два огласа – претходног информативног обавештења или периодичног индикативног обавештења, наручилац може наведене минималне рокове из тачака 1) и 2) да скрати на (наглашавамо да је у питању „на“, а не „за“) 15 дана, под условом из члана 107. став 6. и члана 108. став 14. тог закона. У тим одредбама члана 107. и 108. наведено

⁷ Више о објављивању огласа о јавној набавци је наведено у делу овог приручника у којем је описана радња извршења прекршаја из чл. 236. ст. 1. т. 8) ЗЈН – Необјављивање огласа из члана 105. став 1. тач. 6), 8) и 11) ЗЈН.

је шта та два огласа морају да садрже, те када морају да буду објављени у односу на датум слања јавног позива на објављивање, да би наручилац могао да скрати наведене рокове на 15 дана. Такође, наведена два рока наручилац може да скрати за (и овде наглашавамо да је у питању „за“, а не „на“) додатних 5 дана, када понуде могу да се поднесу електронским средствима. На крају, поред наведених разлога, наведен је још један разлог за скраћење поменутих рокова, па је одређено да наручилац може да одреди краћи рок, али не краћи од 15 дана из разлога оправдане хитности, за коју наручилац поседује ваљане доказе. Поставља се питање шта ће се, у том погледу, сматрати „оправданом хитношћу“, те шта ће бити прихваћено као „ваљани доказ“. Свакако је на надлежним органима да заузму ставове у вези са том одредбом, посебно имајући у виду могућност злоупотребе исте у виду неоправданог значајног скраћења рока за подношење понуда (са 35 или 25 на 15 дана). Због тога се тај изузетак од законом минимално одређених рокова мора рестриктивно тумачити.

За разлику од наведених ситуација у којима је могуће скраћење рокова за подношење понуда, у ставу 7. члана 52. одређена је и једна ситуација у којој рокови из става 3. тог члана морају бити продужени. То је случај из члана 45. став 6. у којем је предвиђено да ако бесплатан, неограничен и несметан директан приступ конкурсној документацији не може да се обезбеди електронским средствима (на Порталу јавних набавки) из одређених разлога, наручилац у јавном позиву одређује начин на који се конкурсна документација преузима, односно мере које се захтевају у сврху заштите поверљивих података. Тада се рокови из става 3. члана 52. продужавају за 5 дана, осим у хитним ситуацијама из става 6. тог члана, када то није могуће (из разлога оправдане хитности, за коју наручилац поседује ваљане доказе).

**ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 5) ЗЈН - НЕОБЈАВЉИВАЊЕ ПЛАНА
ЈАВНИХ НАБАВКИ (ЧЛ. 88)**

У члану 88. ЗЈН/2019 прописано је да је наручилац дужан да донесе годишњи план јавних набавки који садржи следеће податке:

- 1) предмет јавне набавке и CPV ознаку;
- 2) процењену вредност јавне набавке;
- 3) врсту поступка јавне набавке;

- 4) оквирно време покретања поступка;
- 5) информацију о томе да наручилац набавку спроводи преко тела за централизоване јавне набавке (уколико је тако спроводи).

Такође, тим чланом прописано је да план јавних набавки и све његове касније измене или допуне, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења. Практично, наручилац не би смео да спроводи поступак јавне набавке уколико набавка није предвиђена у објављеном плану јавних набавки или у изменама тог плана. Међутим, у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки (члан 88. став 7). Тај изузетак се мора рестриктивно тумачити.

Дакле, сматрамо да радњу извршења овог прекршаја не представља само необјављивање плана јавних набавки, већ и необјављивање свих његових измена и допуна. У ставу 4. члана 88. предвиђено је шта се сматра изменом и допуном плана јавних набавки а то су: планирање нове јавне набавке (која до тада није била у плану), измена предмета јавне набавке и повећање процењене вредности јавне набавке за више од 10%.

С друге стране, сматрамо да и у случају да објављени план јавних набавки не садржи све обавезне елементе (који су већ поменути), такође наручилац врши овај прекршај. У том смислу, важно је истаћи да наручилац није дужан да објави процењену вредност јавне набавке, као и податке из плана јавних набавки који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података (став 5. члана 88.).

У ишчекивању адекватних примера за овај прекршај по ЗЈН/2019, представићемо један пример настао у периоду примене ЗЈН/2012 који се односи управо на ситуацију која представља биће овог прекршаја. Тако је у решењу Републичке комисије бр. 4-00-1183/2016 од 18.10.2016. године наведено следеће:

„С обзиром на утврђене нејавности које је наручилац извршио у предметном поступку односно да предметну јавну набавку првобитно није предвидео Планом јавних набавки наручиоца за 2016. годину у смислу члана 51. став 1. ЗЈН (што наручилац правда аргументацијом да исти није

предвидео јер му није било познато да ће имати финансијских средстава за реализацију), а затим након добијања финансијских средстава није изменио План јавних набавки за 2016. годину, већ је одлуком о покретању поступка јавне набавке број 928 од 20.07.2016. године покренуо предметни поступак, а да предметна јавна набавка није изменом плана унеће у План јавних набавки наручиоца за 2016. годину, што је по оцени овој ортана једини начин да се неправилности ошконе, ионишај предметној поступку у целини“.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 6) ЗЈН – НЕПОСТУПАЊЕ У СКЛАДУ СА ОДРЕДБОМ ЧЛАНА 90. ОВОГ ЗАКОНА

Овај прекршај односи се на повреду интегритета поступка који се штити одредбама члана 90. ЗЈН/2019. Тим одредбама је прописано да ако је понуђач, кандидат или са њим повезано лице у смислу закона којим се уређује положај привредних субјеката и закона којим се уређује порез на добит правних лица на било који начин био укључен у припрему поступка јавне набавке, наручилац предузима одговарајуће мере да би обезбедио да учешће тог понуђача или кандидата не нарушава конкуренцију. Те мере обухватају достављање другим привредним субјектима релевантних информација које су размењене или настале у оквиру учешћа понуђача или кандидата у припреми поступка набавке и утврђивање примерених рокова за подношење понуда.

Такође, у члану 90. је одређено да понуђач или кандидат може да буде искључен из поступка јавне набавке, ако нема другог начина да се обезбеди поступање у складу са обавезом поштовања начела обезбеђивања конкуренције и једнакости привредних субјеката, те да је пре искључења наручилац дужан да понуђачу или кандидату омогући да докаже да његово учешће у припреми поступка набавке не може да наруши конкуренцију. У вези са тим је у члану 112. став 1. тачка 4) ЗЈН/2019 прописано да наручилац може у документацији о набавци да предвиди да ће искључити привредног субјекта из поступка јавне набавке у сваком тренутку ако утврди да постоји нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка набавке, у смислу члана 90. тог закона, која не може да се отклони другим мерама. Дакле, у питању је необавезан основ за искључење који наручилац може, али не мора да примењује. Ако ће га примењивати, онда то мора да предвиди у документацији о набавци.

Повреда било које од наведених обавеза наручиоца које су прописане чланом 90, представљала би радњу овог прекршаја. Те обавезе су, с једне стране, предузимање одговарајућих мера да би се обезбедило да учешће лица које је било укључено у припрему поступка јавне набавке, не нарушава конкуренцију, а с друге стране, да наручилац пре евентуалног искључења таквог лица, истом омогући да докаже да његово учешће у припреми поступка набавке не може да наруши конкуренцију.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 7) ЗЈН – НЕОБЈАВЉИВАЊЕ КОНКУРСНЕ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ У СКЛАДУ СА ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА (ЧЛАН 95)

Према одредби члана 2. став 1. тачка 11) ЗЈН/2019 конкурсна документација је документација која садржи техничке спецификације, услове уговора, обрасце докумената које подносе привредни субјекти, информације о прописаним обавезама и другу документацију и податке од значаја за припрему и подношење пријава и понуда. Садржина конкурсне документације је ближе уређена подзаконским актом – Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 21/21), који је донела Канцеларија за јавне набавке.

Овај прекршај упућује на одредбе члана 95. ЗЈН/2019 којима је прописано да је наручилац дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива⁸, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Порталу јавних набавки. Међутим, тим чланом је предвиђено и да у случају да конкурсна документација не може да се објави путем електронских средстава на Порталу јавних набавки, рецимо, у случају набавки за потребе одбране и безбедности (члан 45. став 3. тачка 6) ЗЈН/2019), да су наручиоци дужни да у јавном позиву или у позиву за подношење пријава или позиву за подношење понуда или преговарање у систему квалификације наведу да ће конкурсна документација бити послата средствима која нису електронска. С друге стране, уколико конкурсна документација садржи поверљиве податке у смислу члана 45. став 5. ЗЈН/2019, наручилац у јавном позиву или у позиву за подношење пријава или

⁸ Више о објављивању огласа о јавној набавци је наведено у делу овог приручника у којем је описана радња извршења прекршаја из чл. 236. ст. 1. т. 8) ЗЈН – Необјављивање огласа из члана 105. став 1. тач. 6), 8) и 11) ЗЈН.

позиву за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, наводи мере усмерене на заштиту поверљивих информација које, онда, не објављује на Порталу јавних набавки (делове конкурсне документације који их садрже), него их на други начин доставља потенцијалним понуђачима који су се обавезали да ће их чувати као поверљиве. Рецимо, уколико се спроводи поступак јавне набавке на основу техничких спецификација које представљају нечију интелектуалну својину или представљају државну тајну, а не тичу се директно одбране и безбедности (рецимо, радови у трезору Народна банке Србије), наручилац ће прво од понуђача захтевати да потпише посебну изјаву (или споразум) о чувању поверљивих података, а онда ће сваком од понуђача који су потписали такав документ бити лично уручени поверљиви делови конкурсне документације без објављивања тих делова на Порталу јавних набавки.

Према Упутству за коришћење Портала јавних набавки ("Службени гласник РС", број 93 од 1. јула 2020), које су заједнички донеле Канцеларија за јавне набавке и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу, конкурсна документација коју наручилац припрема и објављује на Порталу састоји се од више делова који у целини чине конкурсну документацију. Приликом припреме огласа о јавној набавци, Портал наводи наручиоца да одређеним редом уноси податке о поступку јавне набавке из којих се формирају одређени обрасци и делови конкурсне документације, а остале делове који се не формирају аутоматски, наручилац самостално поставља на Портал (учитава припремљене документе са свог рачунара). Документи конкурсне документације које наручилац припрема на Порталу и постави самостално на Портал, постају доступни на Порталу објављивањем јавног позива и могу се преузети са Портала. Конкурсну документацију са Портала могу преузимати само регистровани корисници Портала. Наручилац на Портал поставља документацију чија је садржина и форма исправна и тачна, и објављује податке чија садржина мора да буде идентична и у конкурсној документацији и у јавном позиву.

У вези са наведеним, требало би имати у виду и да се у преговарачком поступку без претходног објављивања јавног позива, конкурсна документација не објављује на Порталу јавних набавки. Наиме, у складу са одредбама члана 62. ЗЈН/2019 тај поступак се спроводи тако што наручилац прво на Порталу јавних набавки објави обавештење о спровођењу тог поступка које садржи образложење основаности његове примене, па онда у писаној форми упућује позив на преговарање једном или, ако је могуће,

већем броју привредних субјеката, и уз тај позив им доставља конкурсну документацију (не објављује је на Порталу јавних набавки).

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 8) ЗЈН – НЕОБЈАВЉИВАЊЕ ОГЛАСА ИЗ ЧЛАНА 105. СТАВ 1. ТАЧ. 6), 8) И 11) ОВОГ ЗАКОНА

Огласи о јавној набавци су прописани чланом 105. ЗЈН/2019. Ти огласи се објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чија је садржина утврђена подзаконским актом Канцеларије за јавне набавке. То је Правилник о утврђивању садржине стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 93/20). Дакле, Портал јавних набавки наручиоцима омогућава електронско састављање и слање на објављивање огласа о јавној набавци на стандардним обрасцима. Још два подзаконска акта су релевантни за те радње које у поступку јавне набавке предузима наручилац. То су: Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци („Службени гласник РС“, бр. 93/20), као и Упутство за коришћење Портала јавних набавки („Службени гласник РС“, бр. 93/20).

Електронско састављање огласа о јавној набавци подразумева унос података путем апликације на Порталу јавних набавки. Наручиоци уносе захтеване податке из стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци у поља за то предвиђена, која нуде избор између понуђених опција или захтевају унос информација. Наручилац је дужан да унесе тачне и истините податке.

Након уноса података захтеваних за састављање огласа, наручилац путем Портала јавних набавки креира оглас о јавној набавци на стандардном обрасцу (аутоматски га креира Портал на основу унетих података) и шаље га на објављивање на Портал јавних набавки. Наиме, аутоматски генерисан оглас (састављен на основу унетих података) наручилац кликом на опцију „Заврши“ шаље на објављивање које се, после тога, врши аутоматски од стране Портала.

Оглас о јавној набавци објављује се аутоматски на Порталу јавних набавки наредног дана од дана слања огласа. Без обзира на дан састављања огласа о јавној набавци, наручилац може да бира дан слања огласа на објављивање, који може бити исти или наредни дан од дана састављања огласа. Дан састављања, дан слања и дан објављивања огласа о јавној набавци може бити радни и нерадни дан.

Ставом 1. поменутог члана 105. ЗЈН/2019 предвиђено је 14 врста огласа, међутим, конкретан прекршај се односи на необјављивање само 3 огласа, а то су:

- обавештење о додели уговора, обустави поступка или поништењу поступка;
- обавештење о измени уговора;
- обавештење о резултатима конкурса за дизајн.

Обавештење о додели уговора се објављује у случају позитивног окончања поступка јавне набавке – ако је донета одлука о додели уговора, те и уколико је после тога закључен уговор о јавној набавци. Тако је чланом 109. став 1. ЗЈН/2019 прописано да је наручилац дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума. Међутим, за појединачне уговоре који се закључују на основу оквирног споразума и система динамичне набавке, у ставу 2. тог члана је одређено да је наручилац дужан да тромесечно објављује збирно обавештење о додели уговора који су закључени по том основу, у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени.

Обавештење о обустави поступка се објављује у случају негативног окончања поступка јавне набавке – уколико наручилац донесе одлуку о обустави поступка из члана 147. ЗЈН/2019. У том члану је предвиђено 8 разлога за обуставу поступка које су основ за доношење такве одлуке од стране наручиоца. С друге стране, **обавештење о поништењу поступка** се објављује у случају поништења поступка јавне набавке у оквиру поступка заштите права. У члану 109. став 4. ЗЈН/2019 прописано је да је у случају обуставе или поништења поступка јавне набавке, наручилац дужан да податке о томе објави у обрасцу обавештења о додели уговора у року од 30 дана од дана коначности одлуке о обустави или поништењу поступка јавне набавке.

Обавештење о измени уговора се објављује на основу одредбе члана 155. став 2. ЗЈН/2019. Том одредбом је прописано да је случају измене уговора из чл. 157. и 158. тог закона, наручилац дужан да обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора. У питању су два основа за измену уговора о јавној набавци који су предвиђени тим члановима, и за које се

једино и објављује наведено обавештење ако су примењени (не објављује се за остале основе за измену), а то су:

- измене у погледу додатних добара, услуга или радова;
- измене услед непредвиђених околности.

Обавештење о резултатима конкурса за дизајн објављује се на основу члана 77. став 17. ЗЈН/2019. Занимљиво је да том, нити било којом другом одредбом закона није предвиђен рок за објављивање тог обавештења. Чланом 2. став 1. тачка 17) ЗЈН/2019 одређено је да је конкурс за дизајн процедура која наручиоцу омогућава прибављање плана или дизајна најчешће у области урбанистичког или просторног планирања, архитектуре, инжењеринга или информатике, при чему избор врши жири, након спроведеног конкурса, са или без доделе награда.

Сматрамо да су наручиоци у обавези да стриктно поштују наведене рокове за објављивање конкретних огласа, односно да се на исте не примењује правило из члана 85. став 7. Закона о јавним набавкама којим је одређено да ако последњи дан рока пада на државни празник, суботу или недељу, рок истиче када протекне први наредни радни дан. Наиме, мишљења смо да се то правило може примењивати само у односу на радње које предузимају учесници у поступку јавне набавке (привредни субјекти, понуђачи или кандидати), али не и на радње које предузимају наручиоци у том поступку.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 9) ЗЈН – ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ СА ПОНУЂАЧЕМ КОД КОГА ПОСТОЈЕ ОСНОВИ ЗА ИСКЉУЧЕЊЕ ИЗ ЧЛАНА 111. СТАВ 1. ТАЧ. 1) И 2) ОВОГ ЗАКОНА, А НЕМА ОСНОВА ЗА ПРИМЕНУ ОДРЕДБЕ ЧЛАНА 111. СТАВ 3. И ЧЛАНА 113. ОВОГ ЗАКОНА

Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта су, по својој суштини, услови за учешће понуђача у поступку јавне набавке (како су били названи у претходном ЗЈН/2012). Дакле, понуђачи морају да докажу да на њиховој страни нема разлога због којих морају да буду искључени из поступка јавне набавке, те да су способни да изврше конкретан уговор о јавној набавци, да би њихова понуда могла да буде разматрана.

Критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта чине:

1. Основи за искључење, који се даље деле на:

- 1) обавезне основе;
- 2) необавезне (факултативне) основе.

2. Критеријуме за избор, који могу бити:

- 1) испуњеност услова за обављање професионалне делатности;
- 2) финансијски и економски капацитет;
- 3) технички и стручни капацитет.

Термини обавезни и необавезни основи за искључење нису термини који се користе у ЗЈН/2019, али се могу колоквијално користити да би се представила разлика између те две групе основа. Тако, прву групу можемо назвати обавезним основима, зато што је наручилац дужан да их захтева од привредних субјеката, које ће искључити из поступка јавне набавке ако се докаже да за њих постоји неки од тих основа. Другу групу можемо назвати необавезним (или факултативним), зато што наручилац није дужан да их захтева, али ако их буде захтевао, такође ће бити дужан да искључи привредне субјекте из поступка јавне набавке ако се докаже да за њих постоји неки од тих основа.

Међу обавезним основима, предвиђено је 5 разлога за искључење представљених у члану 111. став 1. ЗЈН/2019, а конкретан прекршај се односи на прва два основа за искључење из те одредбе. Наиме, овај прекршај ће извршити наручилац који закључи уговор о јавној набавци са понуђачем код кога постоје та два основа за искључење. Дакле, као прво, уговор о јавној набавци мора бити закључен, а као друго, мора се утврдити да на страни понуђача који је изабран (са којим је наручилац закључио уговор) постоји неки од следећа два основа за искључење:

1) Осуђиваност за одређена кривична дела

Овај основ односи се како на сам привредни субјект, тако и на његовог законског заступника. Релевантно је да ли су привредни субјект и његов законски заступник правноснажно осуђени за одређена кривична дела, у одређеном периоду. Кривична дела су у овом закону таксативно набројана (за разлику од ЗЈН/2012 уз којем су, рецимо, уопштено била наведена кривична дела против привреде).

Период у којем не сме да постоји осуђиваност је претходних пет година од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава, осим ако правноснажном пресудом није утврђен други период забране учешћа у поступку јавне набавке. Дакле, могуће је да неко буде осуђен правоснажном пресудом 6 година пре истека рока за подношење понуда, али да му је у моменту подношења понуде још увек на снази мера забране учешћа у поступку јавне набавке и тада ће постојати основ за његово искључење.

2) Неизмирење доспелих пореза и доприноса

Привредни субјект је у обавези да докаже да је измирио доспеле порезе и доприносе за обавезно социјално осигурање да његова понуда не би била искључена. За разлику од ЗЈН/2012, у ЗЈН/2019 предвиђена је могућност да привредни субјект докаже да му је обавезујућим споразумом или решењем, у складу са посебним прописом, одобрено одлагање плаћања дуга, укључујући све настале камате и новчане казне, како би на тај начин спречио да буде искључен услед неизмирених пореза и доприноса за обавезно социјално осигурање. Посебан пропис којим је уређено одлагање плаћања дугованог пореза јесте Закон о пореском поступку и пореској администрацији⁹. У том смислу, релевантне су одредбе члана 73, 74. и 76. тог закона.

У прекршају је наведено и **„...а нема основа за примену одредбе члана 111. став 3. и члана 113. овог закона“**. Очигледно је да постоје изузеци од обавезе наручиоца да одбије понуду, чак иако постоје наведена два основа за искључење. У одређеним ситуацијама наручилац „може да их опрости“, односно може да одлучи да није потребно искључити понуђача иако постоје ти основи за искључење. Те ситуације су предвиђене у чл. 111. ст. 3. и чл. 113. ЗЈН/2019. Самим тим, у таквим ситуацијама не би ни постојао овај прекршај, уколико би се наручилац определио да не искључи понуђача. Тако је у **чл. 111. ст. 3.** прописано да наручилац може да одустане од искључења привредног субјекта због преовлађујућих разлога који се односе на јавни интерес, као што је јавно здравље или заштита животне средине. Још увек не знамо како ће се тумачити та одредба, али до првих ставова надлежних органа у вези са тим, можемо да се осврнемо на преамбулу Директиве о

⁹ Закон о пореском поступку и пореској администрацији (“Сл. гласник РС”, бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 - аутентично тумачење, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018, 95/2018, 86/2019 и 144/20).

јавним набавкама 2014/24 Европске уније, у којој је наведен један могући пример за примену таквог изузетка:

„(100) Ујоворе о јавним набавкама не треба додељивати привредним субјектима који су учествовали у криминалној организацији или су проглашени кривим за корупцију, превару на штету финансијских интереса Уније, терористичка дела, прање новца или финансирање тероризма. Неблажање пореза или доприноса за социјално осигурање иакође треба да води до обавезног искључивања на нивоу Уније. Државе чланице треба, међуостим, да имају могућност да предвиде одсуство од тих обавезних искључења у посебним ситуацијама у којима је због примарних захтева у овом интересу додела ујовора преко потребна. То би, на пример, могло бити у случају када се хитно потребне вакцине или опрема за случајеве нужде могу купити само од привредног субјекта на кој се примењује једна од обавезних основа за искључење“.

С друге стране, **чланом 113.** предвиђен је још један изузетак од правила да наручилац искључује привредни субјект из поступка јавне набавке уколико постоје основи за искључење. Тај изузетак се односи на три обавезна основа за искључење – осуђиваност, затим, повреду обавеза у области заштите животне средине, социјалног и радног права, као и постојање сукоба интереса, као и на све необавезне основе за искључење (али је за овај прекршај битна само осуђиваност). Да би био примењен тај изузетак, потребно је да привредни субјект наручиоцу достави доказе да је предузео мере да би доказао своју поузданост, без обзира на постојање поменутих основа за искључење. У ставу 1. је прецизирано шта је потребно да докаже привредни субјект. У том смислу, наведене су три групе чињеница које морају бити доказане, тако да све три морају постојати у конкретном случају. Понуђач, наиме, мора да докаже:

- 1) да је платио или се обавезао да плати накнаду у погледу било које штете изазване кривичним делом и
- 2) да је у потпуности разјаснио чињенице и околности активно сарађујући са истражним органима и
- 3) да је предузео конкретне техничке, организационе и кадровске мере које су примерене за спречавање вршења кривичних дела.

Сматрамо да се наведени изузеци од примене основа за искључење морају рестриктивно тумачити.

**ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 10) ЗЈН – НЕДОСТАВЉАЊЕ ПРЕДЛОГА
ЗА ПОКРЕТАЊЕ ПРЕКРШАЈНОГ ПОСТУПКА ИЗ ЧЛАНА 131. СТАВ 6.
ОВОГ ЗАКОНА КАНЦЕЛАРИЈИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Чланом 131. прописано је да привредни субјект који намерава да извршење дела уговора повери подизвођачу, може у понуди да наведе да ће наручилац непосредно да плаћа подизвођачу за део уговора који је извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно. То, онда, мора бити наведено и у уговору о јавној набавци. Тада је наручилац дужан да непосредно плаћа доспела потраживања подизвођачу за део уговора који је извршио.

Међутим, ако у понуди (и уговору) није предвиђено непосредно плаћање доспелих потраживања подизвођачу за део уговора који је извршио, наручилац је дужан да након плаћања привредном субјекту (понуђачу) са којим је закључио уговор, затражи од понуђача да му у року од 60 дана достави доказ и изјаву подизвођача којом он потврђује да му је извршено плаћање његових потраживања. Управо у вези са тим, у чл. 113. ст. 6. ЗЈН/2019, на који се упућује у овом прекршају, прописано је да уколико привредни субјект са којим је закључио уговор у наведеном року не достави доказ и изјаву подизвођача, наручилац је дужан да достави Канцеларији за јавне набавке предлог за покретање прекршајног поступка. Уколико то не учини, наручилац врши овај прекршај. Међутим, није наведено у ком року је наручилац у обавези да Канцеларији за јавне набавке достави наведени предлог за покретање прекршајног поступка.

**ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 11) ЗЈН – НЕОБЈАВЉИВАЊЕ, ОДНОСНО
НЕДОСТАВЉАЊЕ ОДЛУКЕ УСКЛАДУ СА ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА
(ЧЛ. 146-148)**

Одлуке на које се односи овај прекршај су одлука о додели уговора, одлука о обустави поступка и одлука о искључењу кандидата.

Одлуком о додели уговора из члана 146. ЗЈН/2019 позитивно се окончава поступак јавне набавке и врши се избор понуђача са којим ће наручилац закључити уговор о јавној набавци (врши се додела уговора). Ставовима 3, 4. и 5. члана 146. прописано је да одлуку о додели уговора наручилац доноси у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим ако је у конкурсној документацији одредио дужи рок, затим да та одлука мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из

извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству, те да је наручилац дужан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Требало би обратити пажњу и на одредбу члана 146. став 6. ЗЈН/2019 којом је дозвољено да се не објаве неки подаци из одлуке о додели уговора ако би њихово објављивање било противно одредбама тог закона или на други начин било противно општем интересу, ако би нанело штету оправданим пословним интересима одређеног привредног субјеката или би могло да доведе до повреде конкуренције на тржишту.

Чланом 146. став 7. ЗЈН/2019 прописано је да се одредбе тог члана сходно примењују на доношење одлуке о закључењу оквирног споразума. Оквирни споразум је уређен чл. 66. и 67. ЗЈН/2019 и не представља посебан поступак јавне набавке, већ технику која се користи у оквиру прописаних поступака. Практично, наручилац уместо уговора о јавној набавци, закључује оквирни споразум, а онда на основу оквирног споразума, појединачне уговоре када се укаже потреба за реализацијом конкретне набавке. Оквирни споразум као начин набавке представља посебно практично решење код учесталих набавки добара, услуга и радова, односно када наручилац у одређеном периоду има потребу за закључивањем више уговора са идентичним предметом набавке. Наручилац ће у том случају, користећи могућност закључивања оквирног споразума, спровести један поступак јавне набавке, у којем ће изабрати понуђача, једног или више, са којима ће закључити оквирни споразум, а касније, када настане конкретна потреба за добрима, услугама или радовима, који су предмет закљученог оквирног споразума, наручилац ће закључити уговор о јавној набавци на начин како је то предвиђено оквирним споразумом.¹⁰

Одлуком о обустави поступка из члана 147. ЗЈН/2019 негативно се окончава поступак јавне набавке, односно том одлуком се констатује да поступак није успео, у смислу да није изабран понуђач којем ће бити додељен уговор о јавној набавци. Разлози за доношење такве одлуке предвиђени су у ставу 1. наведеног члана. Рецимо, један од тих разлога је када није поднета ни једна понуда. Као и за одлуку о додели уговора, и за ову одлуку је у ставовима 3. и 4. члана 147. прописано да мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне

¹⁰ Управа за јавне набавке, Упутство о начину закључивања оквирних споразума, 2016, <http://www.ujn.gov.rs/dokumenti/smernice-i-uputstva/>

набавке и упутство о правном средству, те да је наручилац дужан да одлуку о обустави поступка објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења. Такође, и за ову одлуку је у члану 147. одређена могућност да се не објаве неки подаци из одлуке о додели уговора (рецимо, ако би њихово објављивање било противно општем интересу итд.).

Одлука о искључењу кандидата из члана 148. ЗЈН/2019 доноси се у првој фази двофазних поступака. Двофазни поступци су поступци јавне набавке у којима се у првој фази подноси пријава од стране свих заинтересованих привредних субјеката и у тој фази се утврђује дали испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су наведени у документацији о набавци, а само они којима је призната квалификација могу у другој фази да буду позвани да поднесу понуду, почетну понуду или да учествују у дијалогу (у зависности од врсте поступка). Тако је ставом 1. члана 148. прописано да се та одлука доноси у рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем, конкурентном дијалогу, преговарачком поступку са објављивањем јавног позива и партнерству за иновације. Наручилац је дужан да привредним субјектима (кандидатима) којима није призната квалификација зато што постоје основи за њихово искључење или који не испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, односно онима којима је призната квалификација, а ипак неће бити позвани да поднесу понуду јер не испуњавају критеријуме или правила одређена за смањење броја способних кандидата, у складу са чланом 64. ЗЈН-а, достави одлуку о искључењу кандидата, водећи рачуна при томе да не открива информације о осталим кандидатима. Дакле, у питању је одлука која се, за разлику од претходне две, не објављује на Порталу јавних набавки, већ се доставља кандидатима који су искључени и то није одређено у члану 148. већ у одредбама које уређују поступке наведене у поменутом ставу 1. члана 148. То су одредбе члана 53. став 5, затим 55. ст. 8. и 9, 58. ст. 3. и 4, 60. ст. 9. и 10, 63. ст. 6. и 7. ЗЈН/2019. Тим одредбама није наведено у ком року се врши достављање те одлуке. На основу одредби члана 148. ЗЈН/2019 и та одлука мора да буде образложена и да садржи разлоге због којих кандидату није призната квалификација, односно разлоге неиспуњавања критеријума или правила одређених за смањење броја способних кандидата, као и упутство о правном средству.

Сматрамо да су наручиоци у обавези да стриктно поштују наведене рокове за објављивање конкретних одлука, односно да се на исте не примењује правило из члана 85. став 7. Закона о јавним набавкама, којим

је одређено да ако последњи дан рока пада на државни празник, суботу или недељу, рок истиче када протекне први наредни радни дан. Наиме, мишљења смо да се то правило може примењивати само у односу на радње које предузимају учесници у поступку јавне набавке (привредни субјекти, понуђачи или кандидати), али не и на радње које предузимају наручиоци у том поступку.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 12) ЗЈН – ЗАКЉУЧЕЊЕ УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ А ДА НИСУ ИСПУЊЕНИ УСЛОВИ ИЗ ЧЛАНА 151. ОВОГ ЗАКОНА

После доношења одлуке о додели уговора у поступку јавне набавке, следи закључење уговора између наручиоца и понуђача којем је додељен уговор, а после тога и извршење тог уговора. Међутим, наручилац не може да закључи уговор одмах после доношења наведене одлуке, већ је у обавези да сачека да протекне рок за подношење захтева за заштиту којим незадовољни понуђачи могу да оспоре ту одлуку. С друге стране, уколико је поднет захтев за заштиту права, уговор може бити закључен тек уколико је захтев за заштиту права коначном одлуком одбачен или одбијен, односно ако је поступак заштите права обустављен. Тако је чланом 151. став 1. ЗЈН прописано да наручилац може да закључи уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, након доношења одлуке о додели уговора, односно одлуке о закључењу оквирног споразума и ако у року предвиђеном тим законом није поднет захтев за заштиту права или је захтев за заштиту права коначном одлуком одбачен или одбијен, као и ако је поступак заштите права обустављен.

Рокови за подношење захтева за заштиту права су одређени у чл. 214. и 215. ЗЈН/2019, а ток и начин одлучивања по поднетом захтеву су уређени чл. 219 – 227.

Међутим, у члану 151. став 2. ЗЈН/2019 предвиђене су ситуације у којима наручилац може да закључи уговор одмах након доношења одлуке о додели уговора – практично, да не чека протек рока за подношење захтева за заштиту права. То су ситуације у којима се уговор о јавној набавци закључује:

- 1) на основу оквирног споразума;
- 2) у случају примене система динамичне набавке;

- 3) ако је поднета само једна понуда, која је прихватљива;
- 4) у случају примене преговарачког поступка без претходног објављивања јавног позива из члана 61. став 1. тачка 2) тог закона.

Што се тиче поменуте тачке 1) указујемо да је чланом 66. став 1. ЗЈН/2019 прописано да је оквирни споразум, споразум између једног или више наручилаца и једног или више понуђача, којим се утврђују услови и начин доделе уговора током периода важења оквирног споразума, посебно у погледу цене и где је прикладно, количине. Дакле, у тим ситуацијама, наручилац након спроведене стручне оцене понуда, закључује оквирни споразум, уместо уговора о јавној набавци, а онда, у периоду важења оквирног споразума (не може да траје дуже од четири године, осим посебно оправданим случајевима), закључује појединачне уговоре када се појави потреба за одређеном набавком. Управо када закључује те појединачне уговоре, наручилац није у обавези да чека протек рока за подношење захтева за заштиту права после доношења одлуке о додели уговора.

Систем динамичне набавке из тачке 2) је уређен чланом 68. ЗЈН/2019. У питању је систем који омогућава наручиоцу доделу уговора путем електронских средстава током читавог периода његовог трајања. У систему динамичне набавке сваки заинтересовани привредни субјект може да поднесе пријаву током читавог периода његовог трајања. Када привредни субјекти поднесу пријаву за пријем у систем динамичне набавке, постају кандидати. Након оцене њихових пријава у складу са критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта, наручилац доноси одлуку о пријему привредног субјекта у систем динамичне набавке. После доношења и достављања одлуке о резултатима оцене пријава, наручилац може да започне са појединачним набавкама у оквиру система динамичне набавке. Његова обавеза је да истовремено, електронским средствима, позове све одабране кандидате који су укључени у систем динамичне набавке да, у складу са чланом 65. ст. 2. и 3. ЗЈН/2019, поднесу понуду за сваку појединачну набавку у оквиру система. Уговор о јавној набавци у оквиру система динамичне набавке додељује се понуђачу који је поднео најповољнију понуду на основу критеријума за доделу уговора. Због таквог система, у којем сви заинтересовани привредни субјекти од почетка могу да имају све релевантне информације на транспарентан начин, није потребно да се чека протек рока за подношење захтева за заштиту права после доношења одлуке о додели уговора.

У вези са наведеном тачком 3) можемо само да констатујемо да када један понуђач поднесе понуду и његова понуда буде прихватљива (испуњава све захтеве наручиоца) логично је да тај понуђач неће покретати поступак заштите својих права јер ће му бити додељен уговор, па због тога није ни потребно чекати да протекне рок за подношење захтева за заштиту права да би био закључен уговор о јавној набавци.

Поменута тачка 4) се односи на случај примене преговарачког поступка без претходног објављивања јавног позива из члана 61. став 1. тачка 2) ЗЈН/2019. У тој одредби је прописано да наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива у мери у којој је то неопходно, ако због изузетне хитности проузроковане догађајима које наручилац није могао да предвиди, није могуће поступити у роковима одређеним за отворени поступак или рестриктивни поступак или конкурентни поступак са преговарањем или преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, с тим да околности којима наручилац оправдава изузетну хитност не смеју да буду проузроковане његовим поступањем. Дакле, у питању је поступак који се спроводи у околностима које никако не трпе одлагање, тако да и уговор о јавној набавци мора бити закључен одмах после доношења одлуке о додели уговора, али услови за примену те врсте поступка морају бити рестриктивно тумачени.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 13) ЗЈН – НЕПОСТУПАЊЕ У ИЗВРШЕЊУ УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ У СКЛАДУ ЧЛАНОМ 154. СТАВ 1. ОВОГ ЗАКОНА

Чланом 154. став 1. ЗЈН/2019, на који упућује овај прекршај, прописано је да се уговор о јавној набавци извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом. У непосредној вези са том одредбом је и одредба става 2. истог члана којом је одређено да је наручилац обавезан да контролише извршења уговора о јавној набавци у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом.

Фаза извршења уговора о јавној набавци је важна, јер и у ситуацији када и није било фаворизовања одређеног понуђача у фазама планирања и спровођења поступка јавне набавке, то може бити учињено у фази извршења уговора, уколико се изабраном понуђачу дозволи: неоправдано повећање цене, испорука онога што није понуђено и што није у складу са оним што је

захтевао наручилац у конкурсној документацији, затим пробијање рокова за извршење уговора, као и изостанак реализације средстава обезбеђења за неиспуњење уговорних обавеза (банкарске гаранције, менице итд.). Тако, набавка у којој нико од понуђача (чак и надлежних органа) није сумњао, нити указивао да је извршена дискриминација и ограничење конкуренције приликом одређивања шта ће набављати наручилац, те које ће бити техничке спецификације и критеријуми за квалитативни избор, може бити претворена у потпуну супротност у фази извршења уговора о јавној набавци, уколико се том приликом, уз подршку наручиоца, од стране изабраног понуђача не поштују понуђене техничке спецификације, понуђене цене и рок реализације, као и остале уговорне обавезе. Дакле, у таквим ситуацијама, једно наизглед поштено такмичење се у завршној фази претвара у сушту супротност – омогућавање да један понуђач реализује уговор на начин који негира резултате тог такмичења. Избор најповољније понуде у тим ситуацијама нема никаквог смисла, јер понуда која је оцењена као најповољнија за наручиоца ће бити анулирана када је најпотребније да буде поштована, а то је приликом извршења уговора о јавној набавци.

Неке од неправилности које се могу јавити у овој фази и које би биле радња извршења овог прекршаја су:

- промена предмета набавке, тако што наручилац дозволи понуђачу да испоручи нешто што је слабијег квалитета и техничких карактеристика у односу на оно што је понуђено (исто се односи и на пружање услуге или извођење радова);
- промена предмета набавке, тако што наручилац дозволи понуђачу да му испоручи нешто што није ни предвиђено уговором о јавној набавци;
- промена уговорене количине добара која ће бити испоручена, односно промена уговореног обима радова или услуга, тако што наручилац захтева или дозволи реализацију преко онога што је одређено уговором;
- остале промене које представљају измену понуђених услова, на основу којих је понуда изабрана (као што је промена уговорене цене, рока испоруке, начина плаћања);

- извршено плаћање без валидне рачуноводствене документације;
- извршено авансно плаћање које није уговорено;
- није вршен обрачун и наплата камате за сваки дан закашњења;
- није активирана банкарска гаранција, а уговорена роба није испоручена;
- лажне фактуре – јављају се код наручилаца код којих постоје слабе финансијске контроле у интерном функционисању, што извођачи препознају, па достављају нетачне или „пренадуване“ рачуне;
- фактурисана добра или пружене услуге/радови се не налазе у пописним документима или не постоји издат налог за куповину фактурисаних добара/ услуга/радова;
- цене исказане у фактурама, описи приказаних ставки или рокови који су представљени не одговарају садржини уговора, као ни интерној евиденцији наручилаца;
- дуплиране фактуре или поново издате исте, већ наплаћене фактуре (вишеструка плаћања исте фактуре).

Подразумева се да неке од наведених неправилности, не морају то да буду уколико су биле предмет дозвољене измене уговора на начин прописан одредбама чл. 155. – 161. ЗЈН/2019. У тим случајевима, неће ни постојати радња извршења конкретног прекршаја.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 14) ЗЈН – ВРШЕЊЕ ИЗМЕНА ЗАКЉУЧЕНОГ УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ СУПРОТНО ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА (ЧЛ. 155-161.)

Одредбама чланова 155 – 161. ЗЈН/2019, на које упућује овај прекршај, уређене су дозвољене измене уговора о јавним набавкама. Тако је чланом 155. став 1. прописано да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци, у складу са одредбама чл. 156 – 161. тог закона, да измени уговор без спровођења поступка јавне набавке. Међутим, ставом 2. истог члана прописано је да је само у случају измене уговора о јавној набавци у складу са чл. 157. и 158. тог закона, наручилац дужан да обавештење о измени

уговора о јавној набавци пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора. Дакле, наручилац је дужан да обавештење о измени уговора објави само уколико се измена врши у погледу додатних добара, услуга или радова, на начин прописан чланом 157. ЗЈН/2019 и у случају измена које се врше услед непредвиђених околности, на начин прописан чланом 158. ЗЈН/2019. С друге стране, у случају измене уговора која се врши по основу одредби чл. 156, 159, 160. и 161. ЗЈН/2019 (други основи за измену уговора предвиђени у том закону), наручилац не објављује обавештење о измени уговора на Порталу јавних набавки.

Сами разлози за дозвољену измену уговора о јавној набавци су прописани одредбама већ поменутих чланова 156 – 161. ЗЈН/2019. Можемо констатовати да тај закон предвиђа знатно више могућности у погледу таквих измена уговора у односу на претходни закон. Тако ЗЈН/2019 под одређеним условима допушта измене уговора из следећи разлога:

1) По основу уговорних одредаба (члан 156)

Уговор о јавној набавци може да се измени, без обзира на вредност измене, ако су измене биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а које могу да укључе и одредбе о промени цене или опција. Међутим, уговорним одредбама не могу да се предвиде измене које би промениле природу уговора. Променом цене се не сматра усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору о јавној набавци.

2) Додатна добра, услуге и радови (члан 157)

Уговор о јавној набавци може да се измени ради набавке додатних добара, услуга или радова, који су постали неопходни, а који нису били укључени у првобитни уговор о јавној набавци, у случају када промена привредног субјекта са којим је закључен уговор:

- 1) није могућа због економских или техничких разлога, као што су захтеви компатибилности са постојећом опремом, услугама или радовима набављеним у оквиру првобитне набавке и
- 2) може да проузрокује значајне потешкоће или знатно повећавање трошкова за наручиоца.

Важно је нагласити да повећање вредности уговора у тим случајевима не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора (то је дозвољена укупна вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.) Такође, важно је истаћи и да уговорени вишкови радова не представљају измену уговора о јавној набавци. Према Посебним узансама о грађењу ("Сл. лист СФРЈ", бр. 18/77), које су и даље у примени, вишкови радова код уговора о грађењу су количине изведених радова које прелазе уговорене количине радова, а уговорена јединична цена важи и за вишкове, ако не прелазе 10% од уговорених количина радова.

3) Услед непредвиђених околности (члан 158)

Измене уговора о јавној набавци услед непредвиђених околности могуће су када су испуњени сви следећи услови:

- 1) потреба за изменом настала је због околности које савестан наручилац није могао да предвиди;
- 2) изменом се не мења природа уговора.

Као и код претходног разлога за измену, и код овог повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора и то ограничење се односи на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.

4) Промена уговорне стране (члан 159)

Могућа је и промена изабраног понуђача са којим је наручилац закључио уговор о јавној набавци, али само у случају општег или делимичног правног следбеништва тог понуђача, након корпоративног реструктурирања, укључујући и преузимање, спајање, стицање и инсолвентност, од стране другог привредног субјекта који испуњава првобитно одређене критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, под условом да то нема за последицу битне измене уговора и нема за циљ избегавање примене Закона о јавним набавкама.

5) Повећање обима набавке (члан 160)

Уговор о јавној набавци може да се измени тако да се повећа обим набавке до 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно до 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова, с тим да вредност измене мора да буде мања од 15.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од

50.000.000 динара у случају уговора о јавној набавци радова. Тако нпр. код јавне набавке добара или услуга процењене вредности 200 милиона динара, наручилац може повећати обим набавке за 9%, што износи 18 милиона динара или око 150.000 евра. Код јавних набавки радова могућности су свакако много веће. При томе за ово повећање не мора да постоји неки посебни разлог, већ наручилац може једноставно да сматра да постоји потреба за оваквом изменом.

б) Замена подизвођача (члан 161)

Наручилац може понуђачу да дозволи:

- 1) промену подизвођача за онај део уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу;
- 2) увођење једног или више нових подизвођача, чији укупни удео не сме да буде већи од 30% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додатну вредност, независно да ли је првобитно део уговора о јавној набавци поверио подизвођачу или није;
- 3) да преузме извршење дела уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу.

У ставу 2. члана 161. одређено је да уз захтев за замену подизвођача, привредни субјект са којим је закључен уговор доставља наручиоцу доказе да за новог подизвођача не постоје основи за искључење из члана 111. тог закона.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 15) ЗЈН – НЕДОСТАВЉАЊЕ У ПРОПИСАНОМ РОКУ КАНЦЕЛАРИЈИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ ТРАЖЕНИХ ПОДАТКА И ОБАВЕШТЕЊА КОЈИ СУ ОД ЗНАЧАЈА ЗА СПРОВОЂЕЊА МОНИТОРИНГА (ЧЛАН 180)

Чланом 179. ЗЈН/2019, којим су прописани послови које обавља Канцеларија за јавне набавке, у тачки 1) наведено је да Канцеларија спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама и припрема годишњи извештај о спроведеном мониторингу, док је у тачки 3) наведено да Канцеларија подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане овим законом, подноси захтев за заштиту права и иницира спровођење других одговарајућих поступака пред надлежним органима када на основу мониторинга уочи неправилности у примени прописа о јавним набавкама.

Правила у вези са мониторингом су уређена чланом 180. ЗЈН/2019. Тако је прописано да Канцеларија за јавне набавке спроводи мониторинг у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени Закона. Даље је уређено да се поступак мониторинга спроводи на основу годишњег плана мониторинга који Канцеларија за јавне набавке доноси до краја текуће године за наредну годину, у случају спровођења преговарачког поступка без претходног објављивања из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) тог закона по службеној дужности, као и на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

Оно што је и најважније за овај прекршај, јесте одредба члана 180. став 4. ЗЈН/2019 која прописује да органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и други државни органи, наручиоци, као и привредни субјекти имају обавезу да на захтев Канцеларије за јавне набавке, у року од 15 дана од пријема захтева, доставе тражене податке и обавештења који су од значаја за спровођења мониторинга.

Последњим ставом члана 180. прописано је да Канцеларија за јавне набавке ближе уређује начин спровођења мониторинга. У складу са тим овлашћењем, Канцеларија за јавне набавке је донела Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама (у даљем тексту: Правилник), који је објављен у „Службеном гласнику РС“, бр. 93 од 1. јула 2020. године и ступио је на снагу истог дана.

Чланом 2. Правилника одређени су субјекти над којима Канцеларија за јавне набавке спроводи мониторинг, а то су: органи државне управе, органи аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, други државни органи, као и други наручиоци. Дакле, субјекти мониторинга су наручиоци у складу са одредбама Закона.

Чланом 8. Правилника је прописано да у поступку спровођења мониторинга Канцеларија за јавне набавке може од субјекта мониторинга захтевати да достави податке и писмена која су од значаја за спровођење мониторинга, и то:

- 1) податке о одговорном лицу субјекта мониторинга (име и презиме, ЈМБГ, адреса пребивалишта);
- 2) документацију о набавци;

- 3) уговор о јавној набавци или оквирни споразум, ако је закључен;
- 4) изјашњење субјекта мониторинга;
- 5) интернет адресу на којој је доступна документација или њен део;
- 6) осталу документацију и податке у вези са предметом мониторинга.

Субјект мониторинга у року од 15 дана од дана пријема оваквог захтева доставља тражене податке и писмена, који се достављају по правилу у неовереној копији, изузев ако у захтеву није изричито захтевана достава у форми оригинала или оверене копије или у електронској форми, док Канцеларија може извршити увид у документацију без позивања субјекта мониторинга да је достави, ако је електронским средствима комуникације обезбеђен бесплатан, неограничен и несметан приступ документацији или њеном делу. Достављена документација у оригиналу се након спроведеног мониторинга враћа субјекту мониторинга.

Након спроведеног мониторинга, Канцеларија за јавне набавке припрема извештај о спроведеном мониторингу, који садржи следеће податке (члан 9. Правилника):

- 1) назив, седиште и матични број субјекта мониторинга;
- 2) име и презиме одговорног лица субјекта мониторинга;
- 3) основ за спровођење мониторинга;
- 4) опис неправилности на које је указао подносилац обавештења;
- 5) предмет набавке и врсту поступка набавке ако је спроведен;
- 6) опис радњи спроведених у току мониторинга;
- 7) списак документације која је од значаја за спровођење мониторинга;
- 8) чињенични основ у случају утврђене неправилности;
- 9) доказе на основу којих су утврђене одлучне чињенице;
- 10) правну квалификацију утврђене неправилности;
- 11) мишљење о утврђеним неправилностима или констатацију да у спровођењу мониторинга нису утврђене неправилности;
- 12) препоруку о начину спречавања или отклањању неправилности, ако је примењиво;

- 13) друге потребне податке, који су од значаја за спроведени мониторинг;
- 14) место и датум израде извештаја;
- 15) потпис директора Канцеларије и потпис службеника Канцеларије који је спровео мониторинг и израдио извештај.

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 16) ЗЈН – НЕЕВИДЕНТИРАЊЕ ПОДАТАКА О ВРЕДНОСТИ И ВРСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ ИЛИ НЕОБЈАВЉИВАЊЕ У ПРОПИСАНОМ РОКУ НА ПОРТАЛУ ЈАВНИХ НАБАВКИ ИЛИ НЕДОСТАВЉАЊЕ КАНЦЕЛАРИЈИ ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ ПОДАТАКА О ПОЈЕДИНАЧНОМ ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ ИЛИ ЗАКЉУЧЕНОМ УГОВОРУ (ЧЛАН 181)

Чланом 181. став 3. ЗЈН/2019 прописано је да је наручилац дужан да евидентира податке о вредности и врсти набавки које је спровео применом изузетака из чл. 11 - 21. тог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке из члана 27. став 1. тог закона. Одредбе чл. 11 - 21. ЗЈН/2019 се односе на изузетке од примене тог закона, односно на ситуације у којима наручиоци иако набављају добра, услуге или радове нису у обавези да примењују поступке предвиђене Законом о јавним набавкама. С друге стране, као што је већ наведено у тексту овог приручника, чланом 27. став 1. одређени су вредносни прагови за примену тог закона. Да подсетимо, том одредбом је прописано да се одредбе Закона о јавним набавкама не примењују на:

- 1) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 1.000.000 динара и набавку радова чија је процењена вредност мања од 3.000.000 динара;
- 2) набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн, чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара, за потребе дипломатских мисија, дипломатско-конзуларних представништава и обављање других активности Републике Србије у иностранству, као и на набавку радова за те потребе чија је процењена вредност мања од 650.000.000 динара;
- 3) набавку друштвених и других посебних услуга из члана 75. овог закона чија је процењена вредност мања од 15.000.000 динара када набавку спроводи јавни наручилац, односно

мања од 20.000.000 динара када набавку спроводи секторски наручилац.

Податке из става 3. члана 181. ЗЈН/2019 наручиоци збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници.

Дакле, радњу прекршаја представља и неевидентирање наведених података и њихово необјављивање на Порталу јавних набавки. У том смислу, важно је истаћи и да је Канцеларија за јавне набавке 1. јула 2020. године објавила и Упутство за објављивање података о јавним набавкама које су изузете од примене Закона. Тим упутством је уређен начин збирног објављивања података о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11-21. Закона, као и јавних набавки из члана 27. Закона. С тим у вези, у Упутству је наведено да наручиоци, за сваки основ за изузеће појединачно, збирно објављују следеће податке:

1. основ за изузеће од примене Закона;
2. врсту предмета јавних набавки (добра, услуге, радови);
3. укупан број закључених уговора;
4. укупну уговорену вредност без пореза на додату вредност;
5. укупну уговорену вредност са порезом на додату вредност.

У поменутом упутству је наведено и да је форма за збирно објављивање наведених података саставни део Портала јавних набавки, а подаци се објављују у складу са упутством које је доступно на Порталу јавних набавки

ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 16) ЗЈН – НЕПОСТУПАЊЕ У СКЛАДУ СА ОДЛУКОМ РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ (ЧЛАН 226. СТАВ 4. ТАЧ. 1) И 9))

Чланом 226. став 4. ЗЈН/2019 одређено је које одлуке доноси Републичка комисија, у поступку поводом поднетог захтева за заштиту права. Тако је тим ставом предвиђено да Републичка комисија своје одлуке доноси решењем, и то:

- 1) усваја захтев за заштиту права као основан у целини или делимично поништава поступак јавне набавке (уколико оцени

- бар неке од навода захтева за заштиту права основаним или поступа ван граница захтева у складу са ст. 1. и 2. тог члана);
- 2) одбија захтев за заштиту права као неоснован (уколико све наводе захтева за заштиту права оцени неоснованим);
 - 3) одбацује захтев за заштиту права, у складу са одредбама овог закона (на пример, ако је захтев за заштиту права неблаговремен или ако није достављен доказ о уплати таксе у складу са Законом);
 - 4) обуставља поступак на основу пријема писаног обавештења о одустајању од захтева за заштиту права пре доношења одлуке;
 - 5) одбацује жалбу против одлуке наручиоца, у складу са одредбама овог закона (ако је жалба на пример неблаговремена);
 - 6) усваја или одбија предлог из члана 216. ст. 2, 5. и 6. тог закона (одлучивање о привременим мерама);
 - 7) изриче новчане казне;
 - 8) поништава уговор;
 - 9) усваја жалбу као основану и поништава решење наручиоца;
 - 10) одбија жалбу као неосновану и потврђује решење наручиоца;
 - 11) обуставља поступак на основу пријема писаног обавештења о одустајању од жалбе, а пре доношења одлуке;
 - 12) одбацује писано изјашњење о наставку поступка пред Републичком комисијом, у складу са одредбама овог закона;
 - 13) одлучује о трошковима поступка заштите права.

Важан је и следећи став 5. члана 226. ЗЈН/2019 којим је прописано да је Републичка комисија дужна да образложи своју одлуку и да може наручиоцу да наложи предузимање одређених радњи у року, а рок не може бити дужи од 25 дана у циљу правилног и законитог окончања поступка јавне набавке.

Међутим, као што се може видети из бића овог прекршаја, исти се односи на непоступање наручиоца у складу само са две од набројаних 13 одлука Републичке комисије, а то су решење којим се усваја захтев за заштиту права као основан и у целини или делимично поништава поступак

јавне набавке (тачка 1) и решење којим се усваја жалба као основана и поништава решење наручиоца којим је одбачен захтев за заштиту права због непостојања неке од процесних претпоставки које су предвиђене у ЗЈН/2019 (тачка 9).

Републичка комисија у складу са посебним овлашћењем из члана 230. ЗЈН/2019 (члан на који се односи следећи прекршај) може да контролише да ли наручиоци поступају у складу са одлукама тог органа, и на основу тога, ако утврди да нису поступали у складу са поменутиим одлукама, да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка на основу овлашћења из члана 234. ЗЈН/2019.

Према одредбама претходног ЗЈН/2012, непоступање по одлукама Републичке комисије је било основ за новчано кажњавање од стране Републичке комисије, а сада представља прекршај. Услед још недовољно развијене праксе у вези са недостављањем извештаја по ЗЈН/2019, представимо један пример који је настао у периоду важења претходног ЗЈН/2012, а сасвим је основано очекивати да ће таквих примера бити и у току примене ЗЈН/2019 и да ће Републичка комисија подносити захтеве за покретање прекршајног поступка у тим случајевима. Тако је у решењу Републичке комисије бр. 401-00-16/2017 од 27.11.2017. године наведено следеће:

„Самим тим, како је одредбом члана 160. став 1. ЗЈН, предвиђена обавеза за наручиоца да поднесе у року предвиђеном том одлуком, те да, сходно члану 160. став 2. ЗЈН, Републичка комисија може да захтева од наручиоца да поднесе извештај, документацију и изјаве представника наручиоца о спровођењу одлуке Републичке комисије, као и да је наручилац дужан да, сходно члану 160. став 3. ЗЈН, извештај, документацију и изјаве поднесе у року који одређује Републичка комисија, а како је на основу извештаја који је наручилац у конкретном случају доставио Републичкој комисији утврђено да наручилац није поступио у складу са наредбом из одлуке Републичке комисије бр. 4-00-1585/2015 од 23.09.2015. године, с обзиром да није доставио поднеске у складу са одредбама ЗЈН и донетом одлуком о додели уговора број 6359/2 од дана 30.04.2015. године у складу са одредбом члана 108. ЗЈН, како је и било наложено у решењу Републичке комисије већ је донео нову Одлуку о обустави поднеска од дана 26.10.2017. године, што је Републичка комисија утврдила да су у конкретном случају испуњени услови за изрицање новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца, сходно члану 162. став 1. тачка 5. ЗЈН“

**ЧЛАН 236. СТАВ 1. ТАЧКА 17) ЗЈН – НЕДОСТАВЉАЊЕ ИЗВЕШТАЈА
О СПРОВОЂЕЊУ ОДЛУКЕ РЕПУБЛИЧКЕ КОМИСИЈЕ (ЧЛАН 230)**

Претходно је наведено да Републичка комисија може у донетој одлуци наручиоцу да наложи предузимање одређених радњи у року који не може бити дужи од 25 дана у циљу правилног и законитог окончања поступка јавне набавке. С тим у вези је у члану 230. ЗЈН/2019 прописано и посебно овлашћење Републичке комисије да захтева од наручиоца да поднесе извештај о спровођењу одлуке Републичке комисије, и то у року који одреди Републичка комисија. Овај прекршај ће постојати уколико наручилац Републичкој комисији не достави тај извештај у одређеном року, а Републичка комисија је овлашћена да поднесе захтев за покретање прекршајног поступка на основу одредбе члана 234. ЗЈН/2019.

Према одредбама претходног ЗЈН/2012, недостављање извештаја о спровођењу одлуке Републичке комисије је било основ за новчано кажњавање од стране Републичке комисије, а сада представља прекршај. Услед још недовољно развијене праксе у вези са недостављањем извештаја по важећем ЗЈН, представимо један пример који је настао у периоду важења претходног ЗЈН/2012, а сасвим је основано очекивати да ће таквих примера бити и у току примене ЗЈН/2019 и да ће Републичка комисија подносити захтеве за покретање прекршајног поступка у тим случајевима. Тако је у решењу Републичке комисије бр. 401-00-75/2018 од 11.12.2018. године наведено следеће:

„Републичка комисија је у конкретном случају, у складу са одредбом члана 160. став 2. ЗЈН, дана 03.01.2018. године упутила наручиоцу захтев од 26.12.2017. године, за достављање извештаја о спровођењу одлуке Републичке комисије, документације и изјаве представника наручиоца као доказа о наведеном, који захтев Републичке комисије је наручилац примио дана 04.01.2018. године. Имајући у виду да наручилац није поступио по поменутом захтеву Републичке комисије, на 177. седници Републичке комисије, одржаној дана 16.07.2017. године, констатовано је да по захтеву за достављање извештаја о спровођењу одлуке Републичке комисије, документације и изјаве представника наручиоца као доказа о наведеном, наручилац у предмету бр. 4-00-179/2017 није поступио“.

ЧЛАН 236. СТАВ 3. ЗЈН – УЧЕШЋЕ ПРЕДСТАВНИКА НАРУЧИОЦА У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ ПРОТИВНО ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА О СУКОБУ ИНТЕРЕСА (ЧЛАН 50)

Чланом 50. став 1. ЗЈН/2019 прописано је да је наручилац дужан да предузме све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком јавне набавке, да би се избегло нарушавање начела обезбеђења конкуренције и једнакости привредних субјеката, док је ставом 2. тог члана одређено да сукоб интереса између наручиоца и привредног субјекта обухвата ситуације у којима представници наручиоца који су укључени у спровођење тог поступка или могу да утичу на исход тог поступка, имају директан или индиректан финансијски, економски или други приватни интерес, за који би се могло сматрати да доводи у питање њихову непристрасност и независност у том поступку. У ставу 3. члана 50. предвиђено је да сукоб интереса нарочито укључује следеће случајеве:

- 1) ако представник наручиоца учествује у управљању привредног субјекта или
- 2) ако представник наручиоца има више од 1% удела, односно акција привредног субјекта.

Ставом 4. тог члана одређено је да се представником наручиоца нарочито сматра:

- 1) руководилац наручиоца односно одговорно лице наручиоца, члан управног, извршног или надзорног одбора наручиоца;
- 2) члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке.

Међутим, ставом 5. тог члана прописано је да се одредбе о сукоби интереса примењују и на повезана лица представника наручиоца из става 4. тог члана, и то лица која су у: крвном сродству у правој линији; побочном сродству закључно са трећим степеном сродства; тазбинском сродству закључно с другим степеном сродства; односу усвојитеља и усвојеника; браку, без обзира да ли је брак престао или није; ванбрачној заједници; односу старатеља и штићеника.

Након отварања понуда или пријава, представник наручиоца из става 4. тачка 2) члана 50. (члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке) потписује изјаву о постојању или непостојању сукоба интереса, а сваки представник наручиоца из става 4.

тог члана дужан је да се изузме из поступка јавне набавке уколико у било којој фази тог поступка дође до сазнања о постојању сукоба интереса.

Наведене две ситуације из става 3. члана 50, свакако нису једине у којима се може појавити сукоб интереса у јавним набавкама, јер су то ситуације које се „нарочито“ (како је наведено у одредби) сматрају сукобом интереса, али то никако не значи да таквог сукоба нема и у многим другим ситуацијама. У том смислу, значајне су све ситуације у којима они који могу да утичу на исход поступка јавне набавке имају с друге стране директан или индиректан финансијски, економски или други приватни интерес, који доводи у питање њихову непристрасност и независност у том поступку.

Републичка комисија је својим одлукама неколико пута до сада у целини поништавала поступке јавних набавки због постојања сукоба интереса. То су одлуке донете на основу одредби ЗЈН/2012. Тако је у решењу Републичке комисије број 4-00-683/2015 од 27.05.2015. године, поред осталог, наведено:

„Имајући у виду да је у конкретном случају, несјорно ујврђено да је именована извршни директор (технички руководица) „...“ д.о.о. шј. члан комисије за конкретну јавну набавку, то значи да исти несјорно има статус представника наручиоца у смислу члана 3. став 1. тачка 8, 9. и 10. ЗЈН.

Чланом 29. ЗЈН предвиђено је да сукоб интереса постоји, када однос представника наручиоца и понуђача може утицати на непристрасност наручиоца при доношењу одлуке у поступку јавне набавке, односно ако представник наручиоца или са њим повезано лице учествује у управљању понуђача, ако представник наручиоца или са њим повезано лице поседује више од 1% удела, односно акција понуђача и ако је представник наручиоца или са њим повезано лице зајослено или радно ангажовано код понуђача или са њиме пословно повезано.

Имајући у виду да је као несјорно ујврђено да су Извештаји о контролисању (Исправе о сапашености) достављени у понуди изабраној понуђача описани од стране А... П..., као техничкој руководиоца, за коју је несјорно ујврђено да, у конкретном случају, има статус представника наручиоца, то по оцени Републичке комисије између именоване и изабраној понуђача постоји пословна повезаност.

Стога, како је у конкретном случају несјорно ујврђено да је наведено лице, постоја А... П..., представник наручиоца, те да је исти пословно

повезано са изабраним поџаћем, као једним од учесника у предметном поступку, што сходно члану 29. ЗЈН, Републичка комисија на основу расположивих података и документације констатије да, код именованог лица, постоји сукоб интереса, односно да постоји однос који може утицати на неистражност наручиоца при доношењу одлуке у поступку јавне набавке.

Имајући у виду наведено, наручилац не може закључити уговор о јавној набавци са поџаћем у случају постојања сукоба интереса, сходно члану 30. став 1. ЗЈН.

Ово с тога што је чланом 168. став 1. тачка 2. ЗЈН предвиђено да су ништави уговори о јавној набавци који су закључени супротно одредбама овог закона о спречавању корупције и сукоба интереса.

Имајући у виду да из наведеног произилази да у конкретном случају, у смислу одредби ЗЈН, постоји сукоб интереса, односно да постоји однос који може утицати на неистражност наручиоца при доношењу одлуке у поступку јавне набавке, то Републичка комисија констатије да је својим поступком приликом спровођења предметне јавне набавке, за партију 2, наручилац проузроковао ситуацију да поништење предметног поступка у целини представља једину могућу последицу поступка по разматраном захтеву за заштиту права.

Наиме, Републичка комисија констатије да у овој фази поступка није могуће делимичним поништењем предметног поступка јавне набавке, за партију 2, отклонити напред утврђене повреде одредби ЗЈН, као ни последице неправилног поступања наручиоца у конкретном случају тако да предметни поступак јавне набавке буде спроведен и окончан у свему у складу са одредбама ЗЈН, а обзиром да је именована члан комисије за предметну јавну набавку, која сходно члану 54. став 13. ЗЈН обавља послове јавних набавки, те поред осталог и отвара, прегледа, оцењује и рангира понуде“.

Прекршаји понуђача

ЧЛАН 237. СТАВ 1. ТАЧКА 1) ЗЈН – АКО ПОНУЂАЧ, КАНДИДАТ ИЛИ ПОДИЗВОЂАЧ У ПРИЈАВИ ИЛИ ПОНУДИ ПОДНЕСЕ ИЗЈАВУ КОЈА САДРЖИ НЕИСТИНИТЕ ПОДАТКЕ ИЛИ ПО ПОЗИВУ НАРУЧИОЦА ДОСТАВИ ДОКУМЕНТ КОЈИ САДРЖИ НЕИСТИНИТЕ ПОДАТКЕ (ЧЛ. 118, 119. И 130)

Чланом 118. ЗЈН/2019 прописан је начин на који привредни субјекти (понуђачи) иницијално (у својој понуди) доказују да испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредних субјеката (раније су то били услови за учешће понуђача). Они на Порталу јавних набавки попуњавају и уз понуду достављају Изјаву о испуњености критеријума за квалитативни избор привредних субјеката. Том изјавом понуђачи потврђују да на њиховој страни не постоје основи за искључење, затим, да испуњавају захтеване критеријуме за избор привредног субјекта (најчешће, капацитете за реализацију уговора), као и да испуњавају критеријуме или правила одређена за смањење броја способних кандидата у складу са чланом 64. овог закона (у двофазним поступцима), уколико је те критеријуме или правила одредио наручилац. За разлику од ЗЈН/2012, у којем је било прописано да наручилац може да одреди у конкурсној документацији да се испуњеност свих или појединих услова за учешће доказује достављањем изјаве којом понуђач под пуном материјалном и кривичном одговорношћу потврђује да испуњава услове, у члану 118. ЗЈН/2019 прописано је да је наручилац у обавези да прихвати једну, суштински сличну изјаву, којом се доказује испуњеност критеријума за квалитативни избор. Дакле, наручилац више нема могућност да изабере да ли ће дозволити или неће дозволити понуђачима иницијално достављање изјаве, да би после, у стручној оцени понуда, од понуђача чија је понуда најповољнија захтевао копије конкретних доказа (по потреби и увид у оригинале), као што је то би случај у ЗЈН/2012. Наручилац је сада, на основу овог члана ЗЈН/2019, као и одредби које следе, у обавези да захтева и дозволи иницијално достављање изјаве, а да после тога од понуђача који је понудио најповољнију понуду захтева достављање доказа. Достављање саме понуде, са поменутом изјавом, као и достављање доказа од стране понуђача чија је понуда најповољнија, врши се преко Портала јавних набавки. У питању је изјава која се саставља попуњавањем стандардног обрасца, чију садржину, као што је наведено у ставу 7. овог члана утврђује Канцеларија за јавне набавке.

У ставу 2. члана 118. одређено је ко подноси наведену изјаву у случају подношења понуде, односно пријаве од стране групе привредних субјеката (заједничке понуде). У таквој ситуацији, у понуди се доставља засебна изјава сваког члана групе (учесника у заједничкој понуди) која садржи податке о непостојању основа за искључење, као и о испуњавању захтеваних критеријума за избор за релевантне капацитете сваког од њих као чланова групе. Под релевантним капацитетима треба сматрати капацитете сваког од чланова групе којим учествује у испуњавању укупног капацитета на нивоу целе понуде или пријаве које је захтевао наручилац.

Ставом 3. члана 118. прописано је како се изјава о испуњености критеријума доставља у случају подношења понуде са подизвођачима, као и у случају коришћења капацитета других субјеката у складу са одредбама члана 130. овог закона. Тако је одређено да ако привредни субјект намерава да део уговора повери подизвођачу или да користи капацитете других субјеката, дужан је да за подизвођача, односно субјекта чије капацитете користи достави засебну изјаву која садржи податке о непостојању основа за искључење, као и о испуњавању захтеваних критеријума за избор за релевантне капацитете подизвођача, односно другог субјекта које намерава да користи.

У ставу 4. члана 118. одређено је да су привредни субјекти дужни да у изјави о испуњености критеријума наведу издаваоце доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, као и да изјаве да ће на захтев и без одлагања, моћи наручиоцу да доставе те доказе. Тиме се они, практично, обавезују да ће, када наручилац то буде захтевао од њих, доставити те доказе у току стручне оцене понуда, пре доношења одлуке од стране наручиоца. С друге стране, ставом 5. је предвиђено шта привредни субјекти могу да наведу у тој изјави, али нису у обавези. То су подаци који омогућавају наручиоцу да сам прибави доказе, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Наиме, привредни субјекти у изјави могу да наведу податке о интернет адреси базе података, све потребне идентификационе податке и изјаву о пристанку, путем којих могу да се прибаве докази, односно изврши увид у наведене доказе.

Ставом 6. члана 118. одређено је да привредни субјект може да користи изјаву о испуњености критеријума коју је већ користио у неком претходном поступку јавне набавке, ако потврди да су у њој садржани подаци и

даље исправни. Подразумева се да необавезни основи за искључење и критеријуми за избор које је наручилац захтевао морају бити идентични у та два поступка (у поступку који се тренутно спроводи и поступку из ког се користи изјава).

Као што је већ наведено у вези са чланом 118. ЗЈН/2019, привредни субјекти иницијално, у понуди, достављају изјаву о испуњености критеријума. С друге стране, чланом 119. ЗЈН/2019, у току стручне оцене понуда, пре доношења одлуке у поступку јавне набавке, наручилац је дужан да захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да у примереном року, не краћем од пет радних дана, достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, у неовереним копијама. То је прописано ставом 1. тог члана. Дакле, када у току стручне оцене понуда наручилац утврди, применом критеријума за доделу уговора, чија је понуда најповољнија, од понуђача који је ту понуду поднео захтеваће конкретне доказе којима би требало да буде потврђено све оно што је наведено у изјави о испуњености критеријума. Све што је у том члану (као и у осталим члановима који се односе на критеријуме за квалитативни избор) наведено за понуде, односи се и на пријаве.

У ставу 2. члана 119. прописан је један од изузетака од наведеног правила да наручилац захтева конкретне доказе од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду, тако што је одређено да наручилац није дужан тако да поступи уколико је у питању јавна набавка чија је процењена вредност једнака или нижа од 5.000.000 динара. Међутим, у ставу 3. истог члана одређено је да, без обзира на процењену вредност јавне набавке (иако је нижа од 5.000.000 динара), наручилац може да затражи од понуђача и кандидата да доставе све доказе или део доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор ради провере података наведених у изјави о испуњености критеријума, ако је то потребно за правилно спровођење поступка. Дакле, наручилац може да провери податке наведене у изјави, тако што ће захтевати доказе и онда када због процењене вредности није дужан да их захтева.

Поред претходно наведеног случаја, у ком наручилац не мора да захтева доказе од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду, у ставу 4. члана 119. је прописано да наручилац није дужан да захтева доказе и када на основу података наведених у изјави о испуњености критеријума може сам да прибави доказе, односно изврши увид у доказе о

испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Као што је већ наведено, у члану 118. став 5. овог закона одређено је да у изјави о испуњености критеријума привредни субјект може да наведе податке о интернет адреси базе података, све потребне идентификационе податке и изјаву о престанку, путем којих могу да се прибаве докази, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. То су, управо, подаци који омогућавају наручиоцу да сам прибави доказе, односно изврши увид у доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта. Поред наведеног, наручилац није у обавези да захтева доказе од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду и у случају ако већ поседује важеће релевантне доказе. Најчешће ће то бити из неког од претходних поступака јавних набавки које је спроводио наручилац. Међутим, поставља се питање да ли наручилац може да поседује такве доказе и независно од неког претходног поступка јавне набавке. Рецимо, уколико је Пореска управа наручилац, а доказе о измиреним (или неизмиреним) пореским обавезама поседује као орган који је надлежан за вођење такве евиденције. Сматрамо да је одговор на то питање потврдан, јер се не инсистира на начину на који је наручилац дошао у посед таквих доказа..

У ставу 5. члана 119. ЗЈН/2019 прописано је да и после достављања доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта на начин предвиђен ставом 1. истог члана, наручилац може да позове понуђаче или кандидате да допуне или појасне те доказе, у складу са чланом 142. овог закона. Указујемо да је у члану 142. став 2. овог закона прописано да ако су подаци или документација које је понуђач, односно кандидат доставио непотпуни или нејасни, наручилац може, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача, односно кандидата да достави неопходне информације или додатну документацију.

У ставу 6. члана 119. ЗЈН/2019 прописана је последица недостављања доказа од стране понуђача (који је доставио економски најповољнију понуду), а по позиву наручиоца упућеном у складу са одредбом става 1. тог члана. Том одредбом прописано је да ако понуђач не достави тражене доказе у остављеном року или достављеним доказима не докаже да испуњава критеријуме за квалитативни избор, наручилац је дужан да одбије понуду тог понуђача и у складу са ставом 1. тог члана позове следећег понуђача који је поднео најповољнију понуду или да обустави поступак јавне набавке,

ако постоје разлози за обуставу. Разлог за обуставу поступка јавне набавке, свакако, постоји уколико је поднета само једна понуда, а понуђач који је ту понуду доставио не достави доказе на захтев наручиоца.

Чланом 130. ЗЈН/2019 прописано је на који начин привредни субјекти могу да доказују одређене критеријуме за избор, коришћењем капацитета који не припадају њима, већ другим субјектима. Пре свега, у 1. ставу тог члана одређено је да се та могућност односи на финансијски и економски капацитет, као и на технички и стручни капацитет. Затим, одређено је да привредни субјект може да користи капацитете других на два начина: прво, може да користи капацитете чланова групе привредних субјекта – других учесника у заједничкој понуди у којој и сам учествује, друго, може да користи капацитете других субјеката независно од тога да ли је са њима у заједничкој понуди.

Дакле, овај прекршај може бити извршен на два начина. Први јесте достављање изјаве од стране понуђача у којој тврди да испуњава све критеријуме за квалитативни избор, а онда, када га наручилац позове као понуђача који је поднео најповољнију понуду – да достави доказе који потврђују оно што је наведено у изјави, достави доказе који садрже податке другачије од оних из изјаве, односно указују да су подаци из изјаве били неистинити. Други начин извршења постоји када се утврди да сами докази, које је понуђач који је поднео најповољнију понуду доставио по позиву наручиоца, садрже неистините податке. Рецимо, то би биле потврде о референцама за уговоре који никад нису закључени или нису успешно реализовани.

ЧЛАН 237. СТАВ 1. ТАЧКА 2) ЗЈН – АКО ПОНУЂАЧ НЕ ДОСТАВИ ДОКАЗ И ИЗЈАВУ ИЗ ЧЛАНА 131. СТАВ 5. ОВОГ ЗАКОНА НАРУЧИОЦУ НА ЊЕГОВ ПОЗИВ У ПРОПИСАНОМ РОКУ

У члану 131. став 2. ЗЈН/2019 одређене су две обавезе за привредног субјекта који намерава да извршење дела уговора повери подизвођачу. Једна се тиче обавезе да учини транспарентним ангажовање подизвођача, а друга да подизвођачу изврши директно плаћање. Тако је тај привредни субјект дужан да у понуди наведе који део уговора намерава да повери подизвођачу (по предмету или у количини, вредности или проценту), затим, податке о подизвођачима, као и да ће наручилац непосредно да плаћа подизвођачу за део уговора који је он извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно.

У ставовима 4, 5. и 6. члана 131. ЗЈН/2019 одређен је начин поступања наручиоца у погледу наведеног непосредног плаћања подизвођачу. Уколико је то предвиђено у понуди на начин одређен поменути ставом 2. тог члана, наручилац је дужан да непосредно плаћа доспела потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио. Међутим, ако то није предвиђено у понуди (дакле, може и да не буде предвиђено), наручилац је дужан да након плаћања привредном субјекту са којим је закључио уговор, затражи да му у року од 60 дана достави доказ и изјаву подизвођача да је извршио плаћање подизвођачу његових потраживања. Уколико привредни субјект са којим је закључио уговор у том року не достави доказ и изјаву подизвођача, наручилац је дужан да достави Канцеларији за јавне набавке предлог за покретање прекршајног поступка.

ЧЛАН 237. СТАВ 1. ТАЧКА 3) ЗЈН – АКО ПОНУЂАЧ КАО ПОДИЗВОЂАЧА АНГАЖУЈЕ ЛИЦЕ КОЈЕ НИЈЕ НАВЕДЕНО У ПОНУДИ И У УГОВОРУ О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ ПРОТИВНО ОДРЕДБАМА ОВОГ ЗАКОНА (ЧЛ. 131. И 161)

Понуђач може извршење дела уговора о јавној набавци да повери другом лицу – подизвођачу. Понуђачи имају различите разлоге за ангажовање подизвођача. Оно је често логично из финансијске и пословне перспективе. На пример, понуђач може да утврди да му је јефтиније да ангажује специјализованог подизвођача за одређени елемент уговора него да сам изврши тај елемент уговора. Разлог за то је то што ће специјализовани подизвођач имати неопходну опрему и стручност коју уговарач не поседује. У одређеним случајевима, понуђач можда неће бити овлашћен да пружи све услуге или радове које захтева наручилац. Рецимо, понуђач који подноси понуду за доделу уговора о јавној набавци радова може да део радова повери другом лицу (правном или физичком – предузетнику) које поседује нарочито овлашћење или лиценце потребне за одлагање опасног отпада са градилишта. Другачији приступ може да подразумева да понуђач и специјализовано лице за одлагање отпада формирају групу и заједнички поднесу понуду и потпишу уговор са јавним наручиоцем. Међутим, тај приступ се може показати неприхватљивим из перспективе лица које се бави одлагањем отпада, јер ће у складу са таквим уговором он морати да преузме одговорности које нису везане за посао који ће обавити (због солидарне одговорности учесника у заједничкој понуди). Механизам ангажовања као подизвођача са ограниченом одговорношћу (одговара

само понуђач, али ни и подизвођачи) лицу које се бави одлагањем отпада ће вероватно бити далеко атрактивније решење .

У ЗЈН/2019 није одређено ограничење у погледу тога колики део уговора је могуће поверити подизвођачу, али самим тим што је у питању део уговора, значи да није могуће поверити цео уговор, односно 100%. У ставу 1. члана 131. одређено је да наручилац не може да захтева од привредних субјеката или да ограничава привредне субјекте да део уговора о јавној набавци повере подизвођачу или да ангажују одређене подизвођаче, осим ако посебним прописом или међународним споразумом није другачије одређено. То, практично, значи да наручилац не може да забрани подношење понуде са подизвођачем, нити да захтева да понуда мора бити поднета са подизвођачем, као што ни једно, ни друго не може ни у погледу неког одређеног подизвођача.

Према одредби члана 131. став 2. ЗЈН/2019 привредни субјект (понуђач) који намерава да извршење дела уговора повери подизвођачу, дужан је да у понуди наведе:

- 1) који део уговора намерава да повери подизвођачу (по предмету или у количини, вредности или проценту);
- 2) податке о подизвођачима;
- 3) да ће наручилац непосредно да плаћа подизвођачу за део уговора који је он извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно.

Ти подаци морају да буду наведени и у уговору о јавној набавци, ако је привредни субјект поверио подизвођачу део уговора о јавној набавци. Уколико наручилац ангажује лице које није у понуди и у уговору о јавној набавци ангажовано као подизвођач, постојаће овај прекршај.

Међутим, требало би имати у виду и одредбе члана 161. ЗЈН/2019 на које, такође, упућује овај прекршај. Наиме, чланом 161. предвиђено је када замена подизвођача представља разлог за измену уговора о јавној набавци. У тим ситуацијама неће постојати прекршај чак иако понуђач као подизвођача ангажује лице које није наведено у понуди и у уговору о јавној набавци. Да подсетимо, чланом 161. став 1. прописано је да наручилац може да измени уговор о јавној набавци у случају када привредни субјект са којим је уговор закључен током извршења уговора о јавној набавци од наручиоца затражи:

- 1) промену подизвођача за онај део уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу;
- 2) увођење једног или више нових подизвођача, чији укупни удео не сме да буде већи од 30% вредности уговора о јавној набавци без пореза на додату вредност, независно да ли је првобитно део уговора о јавној набавци поверио подизвођачу или није;
- 3) да преузме извршење дела уговора о јавној набавци који је првобитно поверио подизвођачу.

Уставу 2. члана 161. одређено је да уз захтев за замену подизвођача, привредни субјект са којим је закључен уговор доставља наручиоцу доказе да за новог подизвођача не постоје основи за искључење из члана 111. тог закона.

ЧЛАН 237. СТАВ 1. ТАЧКА 4) ЗЈН – АКО ПОНУЂАЧ ПО ПОЗИВУ НАРУЧИОЦА НЕ ЗАКЉУЧИ УГОВОР О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ ОСИМ УКОЛИКО ПОСТОЈЕ РАЗЛОЗИ НА КОЈЕ ПОНУЂАЧ НИЈЕ МОГАО ДА УТИЧЕ НИТИ ЈЕ МОГАО ДА ИХ ПРЕДВИДИ, СПРЕЧИ, ОТКЛОНИ ИЛИ ИЗБЕГНЕ, А ЗБОГ КОЈИХ ЗАКЉУЧЕЊЕ ИЛИ ИЗВРШЕЊЕ УГОВОРА У СКЛАДУ СА УСЛОВИМА ИЗ ДОКУМЕНТАЦИЈЕ О НАБАВЦИ И ИЗАБРАНЕ ПОНУДЕ НИЈЕ МОГУЋЕ (ЧЛАН 152)

Чланом 152. ЗЈН/2019, на који упућује овај прекршај, уређен је начин на који се закључује уговор о јавној набавци и оквирни споразум. Тако је ст. 1. и 2. тог члана одређено да се уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум закључује у писаној форми са понуђачем којем је уговор, односно оквирни споразум додељен, те да је наручилац дужан да уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, достави понуђачу (на потписивање) у року од десет дана од истека рока за подношење захтева за заштиту права.

Ставом 5. члана 152. прописано је да уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, мора да буде закључен у складу са условима одређеним у документацији о набавци и изабраном понудом.

Ставом 3. члана 152. одређено је да ако понуђач одбије да закључи уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, наручилац може да закључи уговор, односно оквирни споразум, са првим следећим најповољнијим понуђачем.

Дакле, по истеку рока за подношење захтева за заштиту права на одлуку о додели уговора (рокови за подношење тог захтева су уређени чл. 214. ЗЈН/2019), наручилац је у обавези да понуђачу којем је додељен уговор достави на потписивање уговор, односно оквирни споразум. Наручиоцу је одређен рок за предузимање те радње (10 дана од истека рока за подношење захтева за заштиту права). Понуђач којем је додељен уговор (изабрани понуђач) има обавезу да потпише уговор или оквирни споразум, мада, није прописано у ком року би он требало да наручиоцу врати потписане примерке уговора, односно оквирног споразума. У том смислу, логично је да ће наручилац одредити неки примерени рок и тако јасно обавезати изабраног понуђача. Притом, уговор о јавној набавци, односно оквирни споразум, мора да буде закључен у складу са условима одређеним у документацији о набавци и изабраном понудом. Уколико, пак, изабрани понуђач не закључи уговор са наручиоцем, без оправданих разлога, извршиће конкретан прекршај.

На оправданост разлога због којих изабрани понуђач није закључио уговор са наручиоцем, указују делови самог бића овог прекршаја. Наиме, очигледно је да неће постојати овај прекршај, чак иако изабрани понуђач не закључи уговор, *„уколико постоје разлози на које понуђач није могао да утиче нити је могао да их предвиди, спречи, отклони или избејне, а збој којих закључење или извршење уговора у складу са условима из документације о набавци и изабране понуде није мојуће“*. Рецимо, један од разлога за оправдани одустанак од закључења уговора од стране изабраног понуђача може бити изненадни поремећај на светском тржишту цене неких материјала од којих се израђује предмет набавке или њихова несташица, па због тога изабрани понуђач није био у могућности да их предвиди и избегне, а с друге стране, није у могућности да изврши уговор за цену коју је навео у понуди, или уопште није више у могућности да изврши уговор. Свакако да такве ситуације треба рестриктивно тумачити, посебно у погледу тога да ли је изабрани понуђач такве ситуације могао да предвиди када је подносио понуду.

Још једна околност може да оправда непотписивање уговора или оквирног споразума од стране изабраног понуђача, а то је истек рока важења понуде. Наиме, у члану 137. ЗЈН/2019 је прописано да наручилац одређује рок важења понуде, с тим да не може да буде краћи од 30 дана од дана отварања понуда. У случају истека рока важења понуде, наручилац је дужан да у писаној форми затражи од понуђача продужење рока важења

понуде, а понуђач који прихвати захтев за продужење рока важења понуде не може да мења понуду. Дакле, понуда обавезује понуђача до истека рока важења, а то значи да до тада он и има обавезу да закључи уговор или оквирни споразум уколико му их наручилац достави на потписивање као изабраном понуђачу. Наручилац може да одреди и дужи рок од поменутих 30 дана, и то је оправдано у ситуацијама када се очекује обимнија документација у понудама, као и већи број понуђача због чега ће и стручна оцена понуда дуже трајати. У одређеним ситуацијама рок важења понуда истекне и зато што је стручна оцена непланирано дуже трајала – рецимо уколико је поднет захтев за заштиту права, па све док о том захтеву није одлучено. У сваком случају, сматрамо да изабрани понуђач не би био одговоран за конкретан прекршај уколико би истекао рок важења његове понуде (који је био одређен у складу са роком који је захтевао наручилац).

**Процесуирање прекршаја на основу члана 57. и 103. став 1.
тачка 4. Закона о буџетском систему као паралелни механизам
прекршајноправне заштите у односу на Закон о јавним набавкама**

Чланом 57. Закона о буџетском систему ("Сл. гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 149/2020) прописано је да уговори о набавци које закључују корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, морају бити закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке. С друге стране, чланом 103. став 1. тачка 4) истог закона предвиђено је да ће се новчаном казном од 10.000 до 2.000.000 динара казнити одговорно лице корисника буџетских средстава, одговорно лице корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање или друго одговорно лице ако у поступку извршења буџета, између осталог, не поштује одредбе чл. 49-61. тог закона (дакле, обухвата и цитирани члан 57.). На основу тога је јасно да се повреде прописа који регулишу јавне набавке могу бити прекршајно санкционисане и на основу Закона о буџетском систему.

Разлика између наведеног прекршаја из Закона о буџетском систему и прекршаја из Закона о јавним набавкама је у томе што је први дефинисан потпуно уопштено, толико да се и не зна шта све чини радњу тог прекршаја, док су други конкретније описани у Закону о јавним набавкама. Наиме, закључујемо да радњу прекршаја из Закона о буџетском систему представљају ситуације у којој уговори о јавним набавкама нису закључени у складу са прописима који регулишу јавне набавке.

Као прво, поставља се питање када све то уговор није закључен у складу са наведеним прописима. Могло би се тумачити да повреда било које одредбе Закона о јавним набавкама представља радњу тог прекршаја, што је са становишта и права и логике неодржив став. Као што је наведено на почетку ове анализе, прекршаји не могу обухватати све одредбе (чланове и ставове) које чине један пропис, већ само оне који представљају већи значај за државу и друштво, те се на тај начин остварује и сврха – циљ једног прописа у целини. У Закону о јавним набавкама сваки од прекршаја се јасно везује за конкретну одредбу тог прописа (члан и, по потреби, став Закона), док то није случај за прекршај из Закона о буџетском систему.

Као друго, прекршај из Закона о буџетском систему се односи на повреду не само било које одредбе, већ и било ког од прописа којима се регулишу јавне набавке, а то није само Закон о јавним набавкама, већ и било који од подзаконских аката који судонетина основу тог закона, али и других прописа, као што је сам Закон о буџетском систему. Рецимо, одредбом члана 54. став 1. Закона о буџетском систему прописано је да обавезе које преузимају корисници буџетских средстава и корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање морају одговарати апропријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години. Та одредба се, свакако, односи и на уговоре о јавним набавкама, тако да обавезе које се преузимају на основу њих у једној буџетској години морају одговарати апропријацији која је поменути корисницима (наручиоцима) одобрена за ту намену у тој години. Такође, одредбом става 3. истог члана Закона о буџетском систему, одређено је да су корисници (наручиоци) обавезни да за преузимање обавеза по уговору за капиталне пројекте прибаве сагласност надлежног органа – Владе, надлежног извршног органа локалне власти, односно управног одбора организације за обавезно социјално осигурање и то пре покретања поступка јавне набавке у којем ће бити изабран понуђач који ће их реализовати.

Све наведено отежава поступање органа који би у оквиру својих контролних и инспекцијских надлежности требало да открију радње које представљају прекршај из Закона о буџетском систему, те да иницирају покретање прекршајног поступка, али и судова који спроводе сам прекршајни поступак. Дакле, ни они који би требало да открију прекршај (пре свих, Државна ревизорска институција и буџетска инспекција), нити прекршајни судови, не могу са сигурношћу да тврде шта је радња прекршаја из Закона о буџетском систему, тако да је тај начин прекршајног санкционисања повреда одредби Закона о јавним набавкама који се тренутно примењује, у суштини неефикасан. Такође, он угрожава и правну сигурност, јер ситуација у којој све може, а ништа не мора да буде прекршај, ствара несигурност за све учеснике у поступцима јавних набавки, а ствара и простор за могуће злоупотребе (неосновано иницирање и покретање поступка, или неосновано ослобађање). У таквој ситуацији, чини се да би једино правно утемељено и логично тумачење прекршаја из Закона о буџетском систему требало да буде, да се по том закону прекршаји у вези са јавним набавкама покрећу за исте оне радње (повреде) које су предвиђене као прекршаји у Закону о јавним набавкама.

Сматрамо да су измене прописа неопходне тако да у Закону о буџетском систему буде предвиђен прекршај који ће се односити на одредбе, искључиво, тог прописа, а не генерално свих прописа којима се регулишу јавне набавке, као што је тренутно случај. Примери таквих одредби су већ наведени у тексту (члан 54. ст. 1. и 3. Закона о буџетском систему). Сматрамо да би се таквим изменама, свакако, обезбедила већа ефикасност процесуирања прекршаја из области јавних набавки, као и већа правна сигурност у примени те врсте санкција.

III ДЕО

ПРОЦЕСНО-ПРАВНА И МАТЕРИЈАЛНО-ПРАВНА ПИТАЊА ОД ЗНАЧАЈА ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕКРШАЈНИХ ПОСТУПАКА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Специфичности у покретању и доказивању прекршаја у области јавних набавки

ЗЈН/2019 прописује овлашћење Канцеларије за јавне набавке и Републичке комисије да подносе захтеве за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане тим законом, с тим да до иницирања поступка долази онда када наведени органи у вршењу других надлежности дођу до сазнања и доказа да је прекршај учињен. Дакле, неопходно је да вођењу поступка пред прекршајним судом претходе поступци у којима се испитује законитост поступка јавне набавке, односно поступак мониторинга пред Канцеларијом за јавне набавке¹¹ и поступак заштите права пред Републичком комисијом¹².

У процесном смислу, специфично је да се у управном поступку – поступку заштите права пред Републичком комисијом, могу утврђивати чињенице које су истовремено разлог за поништај поступка јавне набавке и разлог за покретање прекршајног поступка. Практично, чињенице од значаја за прекршајни поступак, односно оне које се односе на само биће прекршаја, претходно су утврђиване у управном поступку пред Републичком комисијом. Имајући у виду наведено, подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, уз наведени иницијални акт може приложити и сопствену коначну и правноснажну одлуку донету у поступку заштите права и предложити њено извођење као доказа. На овом месту, важно је напоменути да су методологија израде и структура одлука Републичке комисије уподобљени оној која се примењује код судских одлука, те се у оквиру образложења јасно издвајају целине; у првом делу образложења износе се наводи поднетог захтева за заштиту права, након чега се истиче утврђено чињенично стање, врши оцена доказа и пружа правна оцена. Такође, Републичка комисија се у образложењу одлуке донете у поступку

¹¹ Одредба члана 179. ст. 1. тач. 3 ЗЈН/2019;

¹² Одредба члана 234. ст. 1. ЗЈН/2019;

заштите права детаљно изјашњава о учињеној повреди ЗЈН која је разлог поништаја поступка, те издаје налог наручиоцу да учињене неправилности отклони¹³, и то на сличан начин као што то чини другостепени суд у одлуци донетој на првостепену пресуду којом усваја жалбу.

Надаље, код прекршаја у области јавних набавки специфично је и то што се већина одлучних чињеница може утврдити вршењем увида у Портал јавних набавки, јединствени информациони систем који омогућава предузимање свих радњи у поступку јавне набавке. Заправо, у оквиру Портала јавних набавки бележе се сви материјално-правно и процесно-правно значајни моменти, због чега прекршајни суд увидом у тај информациони систем, коме је приступ отворен и једноставан, може утврдити не само хронологију и благовременост одређених радњи¹⁴ у поступку, већ и садржину аката од значаја за прекршајни поступак; конкурсне документације и њених измена, огласа о јавној набавци, донетим одлукама наручилаца итд. У сваком случају, овлашћени подносиоци захтева за покретање прекршајног поступка могу било штампањем извода са Портала јавних набавки или предлагањем да орган поступка изврши увид у наведени информациони систем, доказивати бројне чињенице од значаја за оцену да ли се у радњама окривљених стичу обележја прекршаја.

Према одредби члана 183. став 1. ЗЈН/2019 Портал јавних набавки омогућава:

- 1) наручиоцима састављање, слање на објављивање и објављивање огласа о јавним набавкама на стандардним обрасцима; стављање на располагање документације о набавци и објављивање и достављање одлука у поступцима јавних набавки, као и објављивање планова јавних набавки;
- 2) наручиоцима слање огласа о јавним набавкама на стандардним обрасцима Канцеларији за публикације ради објављивања у Службеном листу Европске уније;
- 3) свим заинтересованим лицима бесплатан, неограничен и директни приступ, претраживање, прегледање и преузимање

¹³ Ово је нарочито значајно код прекршаја из члана 236. ст. 1. тач. 17 ЗЈН/2019, када је на Прекршајном суду да оцени да ли је наручилац поступио по налогу Републичке комисије. Више о томе у делу приручника у коме су представљене радње извршења прекршаја;

¹⁴ Хронологија поступања наручилаца, објављивање докумената, односно благовременост предузимања одређених радњи од значаја је код многих прекршаја из области јавних набавки.

- објављених огласа о јавним набавкама и документације о набавци;
- 4) привредним субјектима подношење понуда, пријава, планова и пројеката;
 - 5) отварање понуда, пријава, планова и пројеката;
 - 6) комуникацију и размену података између наручилаца и привредних субјеката, у складу са одредбама овог закона;
 - 7) комуникацију и размену података између Канцеларије за јавне набавке и наручилаца, у складу са чланом 62. ст. 2. и 3. тог закона;
 - 8) подношење захтева за заштиту права, другу комуникацију и размену документације између понуђача, наручиоца и Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки;
 - 9) вођење евиденције регистрованих субјеката;
 - 10) управљање базом података објављених и размењених на Порталу јавних набавки;
 - 11) приступ бази података Канцеларији за јавне набавке, Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, Државној ревизорској институцији и Републичком јавном тужилаштву за потребе обављања послова из њихове надлежности.

Коришћење Портала јавних набавки омогућено је за све кориснике без накнаде и ближе је уређено Упутством за коришћење Портала јавних набавки ("Службени гласник РС", број 93 од 1. јула 2020) које су заједнички донеле Канцеларија за јавне набавке и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу и које је доступно на: http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/Uputstvo-za-koriscenje-Portala-javnih-nabavki-93_2020-372.pdf.

Сва упутства за кориснике Портала јавних набавки, као и одговори на често постављена питања у вези са Порталом доступни су на следећим линковима: <https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/wiki/wikis/Uputstva/3779/Uputstva>, као и <https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/wiki/wikis/Uputstva/3959/%C4%8Cesto-postavljena-pitanja>.

Имајући у виду садржину бића прописаних прекршаја из чланова 236. и 237. ЗЈН/2019, као и строго формални карактер поступака јавних набавки, већина предложених доказа од стране овлашћених подносилаца су **писаног карактера**, због чега ће прекршајни судови махом вршити читање доказа као што су различити делови конкурсне документације, јавни позиви, достављене понуде, уговори о јавној набавци, одлуке Републичке комисије донети у поступку заштите права и извештаји државних органа.

Однос прекршаја прописаних ЗЈН/2019 и кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 228. Кривичног законика

За поступање прекршајних судова од значаја је сагледати одређена питања у вези са радњама извршења, које у правној пракси могу бити квалификоване као прекршај прописан ЗЈН/2019, али и као кривично дело злоупотреба у вези са јавном набавком из члана 228. КЗ.

Најпре, важно је пружити напомену да је најтежа могућа повреда одредби ЗЈН/2019 прописана као прекршај – одредбом члана 234. ст. 1. тач. 2. наведеног закона, (прекршај чини онај наручилац који додели уговор о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке), а да су у оквиру бића кривичног дела злоупотреба у вези са јавном набавком инкриминисане различите радње које учиниоци могу предузети тек уколико се поступак јавне набавке спроводи. Чини се да квантификовање тежине повреде ЗЈН, односно градација повреде закона приликом одређивања да ли је радња прекршај или кривично дело, није извршена на адекватан начин, с обзиром да би потпуно избегавање примене ЗЈН морало представљати радњу извршења кривичног дела, а не прекршај. Закључење уговора о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке по свом правном значају је свакако најгрубљи облик кршења законитости у тој области.

Постоје два основна и један тежи облик кривичног дела, а законски опис сваког од њих је постављен изузетно широко и недовољно одређено, због чега у пракси може доћи до недоумица приликом квалификовања радњи учинилаца, односно до дилеме да ли се радње могу подвести под законски опис неког од прописаних прекршаја или кривичног дела. Ствар додатно чини сложеном чињеница да може доћи до поступања више државних органа у истом поступку јавне набавке у односу на исте повреде ЗЈН, па

тако на пример да посебна одељења за борбу против корупције Виших јавних тужилаштава у Новом Саду, Београду, Краљеву и Нишу разматрају по поднетим кривичним пријавама исте поступке јавних набавки као и Републичка комисија по поднетим захтевима за заштиту права, подносећи при томе различите иницијалне акте пред кривичним и прекршајним судовима. Имајући у виду напред наведено, целисходно је пре доношења решења о покретању прекршајног поступка проверити код наведених јавних тужилаштава да ли је о истој правној ствари покренут кривични поступак или такву проверу захтевати од овлашћеног подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка.

Ради бољег сагледавања односа прописаних прекршаја и кривичног дела злоупотребе у вези са јавном набавком, указујемо да се први основни облик наведеног кривичног дела односи на понуђаче, те њега може учинити оно лице које у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима, или се противно закону договора са осталим понуђачима, или предузме друге противправне радње у намери да тиме утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке. Извршилац овог облика кривичног дела може бити било које лице које учествује у поступку јавне набавке. На овом месту, указујемо на сличност у односу на радњу извршења прекршаја из члана 237. ст. 1. тач. 1. ЗЈН/2019, који чини онај понуђач, кандидат или подизвођач који у пријави или понуди поднесе изјаву која садржи неистините податке или по позиву наручиоца достави документ који садржи неистините податке. Пажљивим упоређивањем прописаног прекршаја и бића кривичног дела, можемо уочити да се прекршај односи на изјаву којом понуђачи доказују одређена својства или конкурсном документацијом захтеване капацитете, а која садржи неистините податке или на посебан документ који је по посебном позиву наручиоца креиран од стране понуђача (појашњење понуде, допунске доказе о својствима траженог добра и др.) који садржи неистините податке. Међутим, проблем приликом тумачења и успостављања разлике између кривичног дела и наведеног прекршаја настаје када се има у виду да је кривичним делом инкриминисано **заснивање понуде на лажним подацима**, које учинилац суштински може предузети управо састављањем неистинитих изјава приложених уз понуду, а што само по себи представља радњу извршења прекршаја. Зато, у сваком конкретном случају треба оценити импликације и правни значај датих неистинитих података на поступак јавне набавке и утврдити да ли степен учињених повреда ЗЈН оправдава кривичноправну

интервенцију. Једини јасно дефинисан и релативно прецизан део бића овог облика кривичног дела је онај који се односи на учиниоца који се „противно закону договара са осталим понуђачима“, мада и у односу на наведени део бића постоје одређене теоријске замерке¹⁵.

Радњу извршења првог основног облика злоупотребе у вези са јавном набавком представља и „предузимање других противправних радњи у намери утицања на доношење одлука наручиоца јавне набавке“, што отвара додатна питања шта се може сматрати противправним радњама, да ли се противправност односи само на закон или и на подзаконске акте итд. Чини се да би наведени проблем био решен када би законодавац, у оквиру бића дела, барем (*exempli causa* – примера ради) навео карактеристичне радње које би представљале повреду интегритета поступка јавне набавке (на пр: непосредно или посредно стављање у изглед или давање користи, ступање у посед поверљивих информација у фази припреме конкурсне документације, наступање у својству понуђача лица која су учествовала у планирању јавне набавке и припреми конкурсне документације или лица која су са њима повезана и сл.).

Први основни облик кривичног дела може бити извршен само директним умишљајем, прибављање користи није неопходно – дело је свршено подношењем понуде, односно сачињавањем договора који не мора имати резултат (да буде остварен), при чему је потребна и намера (као посебно субјективно обележје дела) да се утиче на доношење одлука наручиоца јавне набавке

Други основни облик кривичног дела злоупотребе у вези са јавном набавком је „резервисан“ за одговорна лица и службена лица у наручиоцу, која искоришћавањем свог положаја или овлашћења, прекорачењем границе свог овлашћења или невршењем своје дужности крше закон или друге прописе о јавним набавкама и тиме проузрокују штету јавним средствима. Законодавац је очигледно у настојању да инкриминише разноврсна поступања наручилаца и понуђача, прешироко поставио законски опис овог облика кривичног дела, недовољно конкретизујући радњу извршења. То за последицу може имати да велики број неправилности у поступку јавне набавке различитог степена и значаја, може бити сматран радњом

¹⁵ У Билтену Врховног касационог суда бр. 2/2015 указује се да уколико би се радња договарања ставила на терет окривљеном у преговарачком поступку, кога је по Закону о јавним набавкама могуће спровести, а у оквиру кога наручилац непосредно преговара са једним и више понуђача, настаје свакако изванредан облик договора који је дозвољен;

извршења кривичног дела, док се истовремено уз ваљано образложење, лако може бранити и сасвим супротан правни став – да кривичног дела нема у радњама учиниоца.

Тежи облик кривичног дела подразумева да су два основна облика извршена у вези са јавном набавком чија вредност прелази износ од сто педесет милиона динара. И код дефинисања тежег облика кривичног дела уочава се једна логичка недоследност: тражи се да вредност јавне набавке у вези са којом је дело учињено прелази одређени цензус (сто педесет милиона динара), док се код дефинисања другог облика кривичног дела захтева настанак штете на страни јавних средстава. Логично би било поставити износ штете на страни јавних средстава као околност која дело квалификује као тешко, а не саму вредност јавне набавке, која заправо у кривичном поступку може бити у потпуности ирелевантна. Тежина настале последице би морала бити та која опредељује тежину кривичног дела, а не процењена вредност набавке.

У структури бића кривичног дела код оба прописана основна облика, уочава се бланкетни (упућујући) карактер норме којом је кривично дело прописано, те се у Кривичном закону само делимично прописују обележја дела, док је остале елементе који детаљније одређују биће кривичног дела потребно потражити у другом пропису – Закону о јавним набавкама и другим прописима из те правне области чије се одредбе радњама учинилаца крше. Остаје нејасно због чега законодавац у оквиру бића кривичног дела није изричито предвидео бар неке од најчешћих и најгрубљих повреда Закона о јавним набавкама који би неспорно имале карактер кривичног дела, као што је на пример прилагођавање конкурсне документације одређеном понуђачу до стране наручиоца. То би у пракси представљале оне ситуације у којима наручилац, на пример описујући техничке карактеристике траженог добра у конкурсној документацији или прописивањем неоправданих критеријума за квалитативни избор у поступку јавне набавке, практично „нацрта“ једног понуђача, онемогућавајући његовим конкурентима да поднесу прихватљиве понуде и на равноправан начин учествују у поступку јавне набавке.

IV

ОСВРТ НА ПОЈЕДИНА ПРАКТИЧА ПИТАЊА У ПРОЦЕСУИРАЊУ ПРЕКРШАЈА У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Имајући у виду анти-коруптивни карактер прекршаја у области јавних набавки, указујемо на чињеницу да је Светска банка пружила дефиницију која корупцију одређује као злоупотребу јавног овлашћења у приватне сврхе, а само закључивање уговора о јавним набавкама као један од најризичнијих правних послова за појаву корупције. Другим речима, акценат је на јавним функционерима и службеницима који имају дискрециона овлашћења приликом одлучивања о правима и обавезама компанија и грађана, као и о трошењу јавних средстава. Истовремено, европски стандарди у борби против корупције представљају врло динамичан систем који се континуирано развија, па се последично мењају и прописи који регулишу поступке јавних набавки, чинећи овај поступак сваки пут транспарентнијим.

Специфичност прекршаја у области јавних набавки се, између осталог, одражава и на начин остваривања основних начела прекршајног поступка, те је целисходно имати у виду следеће:

- ❖ **Начело законитости** – осигурава да нико невин не буде кажњен, а да се одговорном извршиоцу изрекне прекршајна санкција под условима које детаљно предвиђа Закон о јавним набавкама и на основу законито спроведеног поступка.
- ❖ **Законитост у изрицању прекршајних санкција** – прекршајну санкцију може изрећи само суд који води поступак. Код прекршаја у области јавних набавки ово начело посебно долази до изражаја, будући да је најновијим изменама Закона о јавним набавкама и Закона о прекршајима одређена искључива надлежност прекршајних судова за вођење прекршајних поступака у првом и другом степену, за разлику од ранијег решења које је подразумевало да орган управе (Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки) води првостепени прекршајни поступак и доноси одлуке.

- ❖ **Оптужно начело** – прекршајни поступак се води на основу захтева за покретање прекршајног поступка поднетог од стране Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Канцеларије за јавне набавке као овлашћених органа или на основу захтева оштећеног.
- ❖ **Начело доказивања** – терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности је на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка. У складу са чланом 89. Закона о прекршајима, странка је дужна да прибави доказе на које се позива, односно чије је извођење предложила. Међутим, имајући у виду правну природу прекршаја у области јавних набавки, као и њихова бића, одредба става 5. члана 89. Закона о прекршајима представља изузетност.
- ❖ **Помоћ неугој странци** – суд је дужан да се стара да незнање или неукост странака не буде на штету њихових права. Околност да и наручиоци и понуђачи због природе делатности коју обављају углавном добро познају Закон о јавним набавкама, не ослобађа суд обавезе да поштује ово начело.
- ❖ **Економичност прекршајног поступка** нарочито је изражена код прекршаја у области јавних набавки како због изузетне динамичности поступка јавне набавке (кратких и преклузивних рокова за поступање наручилаца и понуђача) тако и због важности самог циља спровођења поступка јавне набавке, да се одређена добра, услуге или радови благовремено и оптимално набаве у складу са законом, те је суд посебно дужан да поступак спроведе без одуговлачења, али тако да то не буде на штету доношења правилне и законите одлуке.
- ❖ **Слободна оцена доказа** – доказе суд цени по слободном судијском уверењу, а које ће чињенице узети као доказане, суд одлучује на основу савесне и брижљиве оцене сваког доказа посебно, свих доказа заједно и на основу резултата целокупног поступка. У овом приручнику су представљене специфичности у доказивању прекршаја у области јавних набавки, од којих свакако најзначајнију представља вршење увида у Портал јавних набавки. У том смислу, указујемо да је одредбом члана 183. ст. 1. тач. 11. ЗЈН/2019 прописан круг државних органа који имају комплетан

приступ бази података Портала јавних набавки међу којима се не налазе прекршајни судови, али истовремено напомињемо да то не представља препреку за вршење увида у потребне документе у прекршајном поступку, јер је нижи ниво приступа Порталу, који је омогућен свакоме (јавни приступ), довољан за вођење прекршајног поступка. Након једноставне регистрације на наведеном информационом систему, омогућен је приступ свим релевантним документима у поступку јавне набавке.

- ❖ **Право на одбрану** – окривљеном се пре доношења одлуке мора дати могућност да се изјасни о чињеницама и доказима који га терете. Имајући у виду сложеност материје јавних набавки, као и чињеницу да се ради о доказима који су махом писаног карактера, целисходно је коришћење института писане одбране.
- ❖ **Употреба језика у прекршајном поступку** – суд води поступак на српском језику и у том поступку користи ћирилично писмо. Имајући у виду да се као понуђачи могу јавити и страна правна лица, суд је, за странке и друге учеснике у поступку који нису држављани Републике Србије, односно који поступак не могу пратити на српском језику, дужан да омогући да ток поступка прате преко преводиоца и да у том поступку употребљавају свој језик. Код ових предмета, ажурно поступање судије је одлучујуће, те да би одлука била правична, мора бити благовремена, посебно ако се има у виду да окривљени у прекршајном поступку све до правоснажног окончања поступка и даље учествује у другим поступцима јавних набавки, те да штета од таквог поступања може бити немерљива.

Месна надлежност

Одредбом члана 103. ЗОП, прописано је да је за вођење прекршајног поступка у првом степену месно надлежан суд на чијем подручју је прекршај учињен или покушан, што имплицира да је за прекршаје који се односе на наручиоце месно надлежан суд на чијем подручју је седиште наручиоца. Код прекршаја понуђача месна надлежност ће се утврђивати у зависности од тога да ли се ради о прекршајима чија је радња извршења чињење или нечињење, а у случају да се не може утврдити место извршења прекршаја, месно је надлежан суд на чијем подручју окривљени има пребивалиште

или боравиште, односно седиште правног лица. Ако је прекршај извршен на подручју више судова, када има више понуђача, надлежан је онај суд који је први започео поступак, односно суд коме је пре поднет захтев за покретање прекршајног поступка.

Покретање прекршајног поступка

Како је већ раније истакнуто, захтев за покретање прекршајног поступка, као овлашћени подносиоци, месно надлежном суду достављају Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки (на основу члана 187. став 1. тачка 9, у вези са чланом 234. ЗЈН/2019), као и Канцеларија за јавне набавке (на основу члана 179. ст. 1 тач. 3, у вези са чланом 234. ЗЈН/2019). Међутим, поставља се питање да ли се у овим поступцима оштећени може јавити као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка. Законски, нема сметње да се понуђач јави као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка, у смислу одредбе члана 126. ЗОП, али тек када овлашћени подносилац одустане од поднетог захтева, на начин прописан чланом 128, у вези са чланом 127. ЗОП. Ако је Републичка комисија/Канцеларија за јавне набавке поднела захтев за покретање прекршајног поступка, о томе ће писаним путем обавестити оштећеног. Када је Републичка комисија/Канцеларија за јавне набавке поднела захтев за покретање прекршајног поступка пре оштећеног, поступак ће се водити по захтеву наведених државних органа, а наставиће се по захтеву оштећеног уколико органи одустану од захтева. Уколико Републичка комисија/Канцеларија за јавне набавке одустане од поднетог захтева за покретање прекршајног поступка, дужна је да у року од 8 дана од дана одустанка, обавести оштећеног како би исти могао да настави поступак. Истовремено, уколико је оштећени пре наведених државних органа поднео захтев за покретање прекршајног поступка, поступак ће се наставити по његовом захтеву.

Такође, отвара се питање да ли поступак заштите права мора претходити покретању прекршајног поступка, те шта се дешава уколико оштећени поднесе захтев за покретање поступка, а да претходно није вођен поступак заштите права пред Републичком комисијом. Одговор ће свакако пружити судска пракса, а на овом месту указујемо да свакако није целисходно упутити оштећеног да прво остварује права пред Републичком комисијом у поступку заштите права, јер то и није правно могуће због протекла рока за подношење захтева за заштиту права.

Прекршаји наручилаца и одговорна лица

Код оцене да ли се у радњама учиниоца стичу обележја прекршаја, важно је имати у виду да се сходно одредбама ЗЈН/2019, могу разликовати две врсте наручилаца – **јавни** и **секторски**, чија је дистинкција образложена у делу овог приручника који се односи на прекршај из члана 236. ст. 1. тач. 2. ЗЈН/2019 – додела уговора о јавној набавци без претходно спроведеног поступка јавне набавке. Имајући у виду чињеницу да ЗЈН/2019 прописује казне за наручиоце, а да у категорију јавних наручилаца, између осталих, спадају државни органи, органи територијалне аутономије и органи локалне самоуправе, напомињемо да у складу са чланом 17. став 2. ЗОП, Република Србија, територијалне аутономије и јединице локалне самоуправе и њихови органи не могу бити одговорни за прекршај, али да за прекршај под условом из члана 18. став 1. ЗОП, може одговарати одговорно лице у државном органу, органу територијалне аутономије или органу јединице локалне самоуправе.

Уколико је захтев за покретање прекршајног поступка поднет против јавног наручиоца из члана 3. став 1. тачка 1-3. ЗЈН/2019, који не може бити окривљени у смислу члана 17 ЗОП-а, могуће су две ситуације:

- да судија, одмах по добијању предмета донесе решење о раздвајању поступака, па у односу на наручиоца који не може имати својство окривљеног у прекршајном поступку, одбаци захтев за покретање прекршајног поступка, а у односу на одговорно лице покрене, спроведе и оконча судски поступак;
- да судија покрене поступак против наручиоца који не може бити окривљени и против одговорног лица (тада ће се изреком одлуке обухватити оба окривљена, с тим што ће се одлучити о кривици одговорног лица, а против јавног наручиоца обуставити поступак по члану 248. став 2. ЗОП (из других законом прописаних разлога), при чему ће се у образложењу навести разлог обуставе.

Поред наведеног, потребно је обратити пажњу на чињеницу да је законодавац за прекршаје из члана 236. ЗЈН/2019, у оквиру казнене одредбе, поред казне за наручиоца и одговорно лице, прописао и казну за представника наручиоца, што је посебна категорија лица која могу бити прекршајно одговорна, са којом се до сада судије прекршајних

судова нису сусретале. Зато, на овом месту још једном појашњавамо да се **представником наручиоца**, у смислу одредби које регулишу сукоб интереса, нарочито сматра:

- 1) руководилац наручиоца односно одговорно лице наручиоца, члан управног, извршног или надзорног одбора наручиоца;
- 2) члан комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке.

Дакле, захтев за покретање прекршајног поступка, у одређеним ситуацијама, може се поднети против три окривљена: наручиоца, одговорног лица и представника наручиоца.

Прекршаји понуђача

Чланом 237. ЗЈН/2019 предвиђа се прекршајна одговорност за понуђача, кандидата, односно подизвођача, затим за одговорно лице понуђача, кандидата и подизвођача, као и за предузетника и физичко лице које у поступку јавне набавке учествује као понуђач, кандидат или подизвођач. ЗЈН/2019 прописује новчану казну, при чему се може приметити да су казнени распони идентични оним код прекршаја наручилаца, што представља неубичајено решење законодавца, нарочито имајући у виду да су наручиоци по правилу, у економски доминантнијем положају, као и да им је функција да штите буџет Републике Србије.

Понуђачима се за поједине прекршаје може изрећи заштитна мера забране учествовања у поступцима јавних набавки, чија је правна природа и значај образложен у делу приручника који се односи на опште карактеристике и правну природу прекршаја у области јавних набавки. Овде је потребно напоменути да ако је једном пресудом за више прекршаја утврђено више заштитних мера исте врсте, за које је прописано да ће се изрећи у одређеном трајању, изрећи ће се јединствена заштитна мера која је једнака збиру трајања појединачно утврђених заштитних мера, с тим да она не може прећи највишу законску границу трајања те врсте заштитне мере, у конкретном случају две године.

Поставља се питање **одговорности страних правних лица**, која се у поступку јавне набавке могу наћи као понуђачи, будући да одредба члана 31. став 2. ЗОП прописује да ће се страном правном лице и одговорно лице казнити за прекршај учињен на територији Републике Србије уколико

има пословну јединицу или представништво у Републици Србији или је прекршај учињен његовим превозним средством, под условом да прописом којим је прекршај регулисан није нешто друго предвиђено. Имајући у виду да су прекршаји понуђача прописани посебним законом – ЗЈН/2019, нема сметње за изрицање прекршајних санкција према овој категорији лица, али остаје да и судска пракса то потврди и заузме становиште.

V

ГЛОСАРИЈУМ ПОЈМОВА ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА ВОЂЕЊЕ ПРЕКРШАЈНИХ ПОСТУПАКА

Евидентирање и објављивање података од стране наручиоца – наручилац је дужан да евидентира податке о вредности и врсти набавки које је спровео применом изузетака, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и јавне набавке испод вредносних прагова за примену закона. Те податке наручиоци збирно објављују на Порталу јавних набавки најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, према упутству које Канцеларија за јавне набавке објављује на својој интернет страници.

Закључење уговора – са понуђачем којем је додељен уговор, наручилац закључује уговор о јавној набавци, а након што протекне рок за подношење захтева за заштиту права као правног средства којим може бити оспорена одлука о додели уговора.

Изузеци од примене закона – ситуације у којима наручиоци нису у обавези да примењују Закон о јавним набавкама иако набављају добра, услуге или радове. Те ситуације су прописане тим законом и морају се рестриктивно тумачити.

Јавни наручиоци – категорија наручилаца који спроводе тзв. „класичне јавне набавке“, за разлику од секторских наручилаца који спроводе набавке у циљу обављања секторских делатности, а то су: водопривреда, енергетика, саобраћај и поштанске услуге, односно прецизније, гас и топлотна енергија, електрична енергија, водопривреда, услуге превоза, луке и аеродроми, поштанске услуге, вађење нафте и гаса и истраживање или вађење угља или других чврстих горива.

Кандидат – привредни субјект који је поднео пријаву у двофазним поступцима: рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем, преговарачком поступку, конкурентном дијалогу или партнерству за иновације.

Конкурсна документација – документација која садржи техничке спецификације, услове уговора, обрасце докумената које подносе привредни субјекти, информације о прописаним обавезама и другу документацију и податке од значаја за припрему и подношење пријава и понуда. По правилу, наручилац је дужан да истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему

квалификације, пошаље на објављивање конкурсну документацију на Портал јавних набавки.

Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта – по својој суштини представљају услове за учешће понуђача у поступку јавне набавке (како су били названи у претходном ЗЈН/2012). Дакле, понуђачи морају да докажу да на њиховој страни нема разлога због којих морају да буду искључени из поступка јавне набавке, те да су способни да изврше конкретан уговор о јавној набавци, да би њихова понуда могла да буде разматрана.

Мониторинг над применом прописа о јавним набавкама – мониторинг који спроводи Канцеларија за јавне набавке спроводи у циљу спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени Закона о јавним набавкама. Поступак мониторинга се спроводи на основу годишњег плана мониторинга који Канцеларија за јавне набавке доноси до краја текуће године за наредну годину, у случају спровођења преговарачког поступка без претходног објављивања из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) Закона о јавним набавкама по службеној дужности, као и на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

Необавезни основи за искључење привредног субјекта – наручилац није дужан да их захтева, али ако их буде захтевао, такође ће бити дужан да искључи привредне субјекте из поступка јавне набавке ако се докаже да за њих постоји неки од тих основа.

Непосредно плаћање подизвођачима – уколико је непосредно плаћање ангажованим подизвођачима предвиђено у понуди, наручилац је дужан да непосредно плаћа доспела потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио. Међутим, ако то није предвиђено у понуди (дакле, може и да не буде предвиђено), наручилац је дужан да након плаћања привредном субјекту са којим је закључио уговор, затражи да му у року од 60 дана достави доказ и изјаву подизвођача да је извршио плаћање подизвођачу његових потраживања. Уколико привредни субјект са којим је закључио уговор у том року не достави доказ и изјаву подизвођача, наручилац је дужан да достави Канцеларији за јавне набавке предлог за покретање прекршајног поступка.

Обавезни основи за искључење привредног субјекта – наручилац је дужан да их захтева од привредних субјеката, који ће бити искључени из поступка јавне набавке ако се докаже да за њих постоји неки од тих основа.

Обавештење о додели уговора – оглас који наручилац објављује у случају позитивног окончања поступка јавне набавке, ако је донета одлука о додели уговора, те и уколико је после тога закључен уговор о јавној набавци.

Обавештење о обустави поступка – оглас који наручилац објављује у случају негативног окончања поступка јавне набавке – уколико наручилац донесе одлуку о обустави поступка из члана 147. ЗЈН.

Обавештење о измени уговора – оглас који наручилац објављује у случају измена уговора о јавној набавци из два законом одређена разлога:

- измене у погледу додатних добара, услуга или радова;
- измене услед непредвиђених околности.

Обавештење о резултатима конкурса за дизајн – оглас који наручилац објављује након спровођења конкурса за дизајн који представља процедуру која наручиоцу омогућава прибављање плана или дизајна најчешће у области урбанистичког или просторног планирања, архитектуре, инжењеринга или информатике, при чему избор врши жири, након спроведеног конкурса, са или без доделе награда.

Објављивање поступка јавне набавке – слање на објављивање јавног позива за подношење понуда и објављивање конкурсне документације (на основу које се подносе понуде) на Порталу јавних набавки.

Одлука о додели уговора – одлука коју доноси наручилац, а којом се позитивно окончава поступак јавне набавке и врши се избор понуђача са којим ће наручилац закључити уговор о јавној набавци (врши се додела уговора). Та одлука мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству, а наручилац је дужан да је објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Одлука о обустави поступка – одлука коју доноси наручилац, а којом се негативно окончава поступак јавне набавке, односно том одлуком се констатује да поступак није успео, у смислу да није изабран понуђач којем ће бити додељен уговор о јавној набавци. Та одлука мора да буде образложена и да садржи нарочито податке из извештаја о поступку јавне набавке и упутство о правном средству, а наручилац је дужан да ту одлуку објави на Порталу јавних набавки у року од три дана од дана доношења.

Одлука о искључењу кандидата – одлука коју доноси наручилац у првој фази двофазних поступака. Двофазни поступци су поступци јавне набавке у којима се у првој фази подноси пријава од стране свих заинтересованих привредних субјеката и у тој фази са утврђује да ли испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта који су наведени у документацији о набавци, а само они којима је призната квалификација могу у другој фази да буду позвани да поднесу понуду, почетну понуду или да учествују у дијалогу (у зависности од врсте поступка). Наручилац је дужан да привредним субјектима (кандидатима) којима у првој фази није призната квалификација из разлога што постоје основи за њихово искључење или који не испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, односно онима којима је призната квалификација, а који неће бити позвани да поднесу понуду јер не испуњавају критеријуме или правила одређена за смањење броја способних кандидата, достави одлуку о искључењу кандидата, водећи рачуна при томе да не открива информације о осталим кандидатима.

Оквирни споразум – не представља посебан поступак јавне набавке, већ технику која се користи у оквиру прописаних поступака. Практично, наручилац уместо уговора о јавној набавци, закључује оквирни споразум, а онда на основу оквирног споразума, појединачне уговоре када се укаже потреба за реализацијом конкретне набавке. Оквирни споразум као начин набавке представља посебно практично решење код учесталих набавки добара, услуга и радова, односно када наручилац у одређеном периоду има потребу за закључивањем више уговора са идентичним предметом набавке. Наручилац ће у том случају, користећи могућност закључивања оквирног споразума, спровести један поступак јавне набавке, у

којем ће изабрати понуђача, једног или више, са којима ће закључити оквирни споразум, а касније, када настане конкретна потреба за добрима, услугама или радовима, који су предмет закљученог оквирног споразума, наручилац ће закључити уговор о јавној набавци на начин како је то предвиђено оквирним споразумом.

Отварање понуда – спроводи се аутоматски, преко Портала јавних набавки (ком приликом се аутоматски и генерише записник о отварању), осим поменутих делова понуда које се не могу доставити електронски и који се отварају пред комисијом за јавне набавке наручиоца.

План јавних набавки – годишњи план јавних набавки који доноси наручилац и објављује на Порталу јавних набавки (као и све његове измене и допуне), а који садржи следеће податке:

- 1) предмет јавне набавке и CPV ознаку;
- 2) процењену вредност јавне набавке;
- 3) врсту поступка јавне набавке;
- 4) оквирно време покретања поступка;
- 5) информацију о томе да наручилац набавку спроводи преко тела за централизоване јавне набавке (уколико је тако спроводи).

Повреда интегритета поступка – ситуације у којима је понуђач, кандидат или са њим повезано лице у смислу закона којим се уређује положај привредних субјеката и закона којим се уређује порез на добит правних лица на било који начин био укључен у припрему поступка набавке.

Подношење понуда – врши се преко Портала јавних набавки, осим оних делова понуда које се не могу доставити електронски као што су: оригинали меница, банкарских гаранција, узорци и модели предмета набавке.

Покретање поступка јавне набавке – доношење одлуке о спровођењу поступка и образовање комисије за јавну набавку, а затим и израда конкурсне документације од стране те комисије.

Понуђач – привредни субјект који је поднео понуду.

Поступак јавне набавке – поступак у којем наручилац врши доделу уговора или оквирног споразума, односно бира понуђача са којим ће закључити уговор о јавној набавци или оквирни споразум.

Поступање у складу са одлукама Републичке комисије – наручилац је дужан да поступи у складу са налозима Републичке комисије садржаним у њеној одлуци. Републичка комисија може да захтева од наручиоца да поднесе извештај о спровођењу одлуке Републичке комисије, а наручилац је дужан да такав извештај поднесе у року који одређује Републичка комисија.

Прагови до којих се закон не примењује – вредносни лимити прописани у ЗЈН/2019. Уколико су истоврсне набавке на годишњем нивоу испод тих вредности, на њих се не примењује закон.

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива – поступак јавне набавке у којем је, у односу на све друге поступке, у највећој мери ограничена конкуренција и најмање је транспарентан самим тим што наручилац позива на преговарање одређеног понуђача или више њих без објављивања јавног позива. Законом су прописани разлози за примену тог поступка, који се морају рестриктивно тумачити. Тај поступак се спроводи тако што наручилац прво на Порталу јавних набавки објави обавештење о спровођењу тог поступка које садржи образложење основаности његове примене, па онда у писаној форми упућује позив на преговарање једном или, ако је могуће, већем броју привредних субјеката, и уз тај позив им доставља конкурсну документацију (не објављује је на Порталу јавних набавки).

Привредни субјект – свако лице или група лица које на тржишту нуди добра, услуге или радове (шири појам од понуђача, јер се односи и на потенцијалне понуђаче који још увек нису поднели понуду и, рецимо, постављају питања наручиоцу у сврху подношења понуде).

Припрема поступка јавне набавке – истраживање тржишта, одређивање потреба и планирање јавних набавки – објављивање плана јавних набавки на Порталу јавних набавки.

Рок за подношење понуда – период у којем потенцијални понуђачи припремају понуде и у ту сврху могу да постављају питања наручиоцу преко Портала јавних набавки и на исти такав начин добијају и одговоре. Законом о јавним набавкама су одређени минимални рокови за подношење понуда или пријава које наручилац мора да примењује када спроводи поступке јавних набавки.

Секторски наручиоци – наручиоци који обављају секторске делатности прописане тим законом, а то су: водопривреда, енергетика, саобраћај и поштанске услуге, односно прецизније, гас и топлотна енергија, електрична енергија, водопривреда, услуге превоза, луке и аеродроми, поштанске услуге, вађење нафте и гаса и истраживање или вађење угља или других чврстих горива. Секторски наручиоци примењују одредбе предвиђене за ту врсту наручилаца онда када је предмет конкретне јавне набавке намењен обављању неке од поменутих секторских делатности.

Слање на објављивање јавног позива – врши се на Порталу јавних набавки, а од ког тренутка почиње да тече рок за подношење понуда. У питању је један од огласа који објављује наручилац. Након уноса података захтеваних за састављање огласа, наручилац путем Портала јавних набавки креира оглас о јавној набавци на стандардном обрасцу и шаље га на објављивање на Портал јавних набавки.

Стручна оцена понуда – утврђивање да ли понуђачи испуњавају критеријуме за квалитативни избор, а онда за све оне понуде за које је оцењено да испуњавају те критеријуме следи примена критеријума за доделу уговора чија је сврха рангирање понуда на основу цене и, евентуално, других критеријума.

Систем динамичне набавке – систем који омогућава наручиоцу доделу уговора путем електронских средстава током читавог периода његовог трајања. У систему динамичне набавке сваки заинтересовани привредни субјект може да поднесе пријаву током читавог периода његовог трајања. Након оцене њихових пријава у складу са критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта, наручилац доноси одлуку о пријему привредног субјекта у систем динамичне набавке. После доношења и достављања одлуке о резултатима оцене пријава, наручилац може да започне са појединачним набавкама у оквиру система динамичне набавке.

Сукоб интереса – ситуације у којима представници наручиоца који су укључени у спровођење поступка јавне набавке или могу да утичу на исход тог поступка, имају директан или индиректан финансијски, економски или други приватни интерес, за који би се могло сматрати да доводи у питање њихову непристрасност и независност у том поступку.

