



JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu



JAVNO
JASNO
EFIKASNO
Projekat za dobru upravu



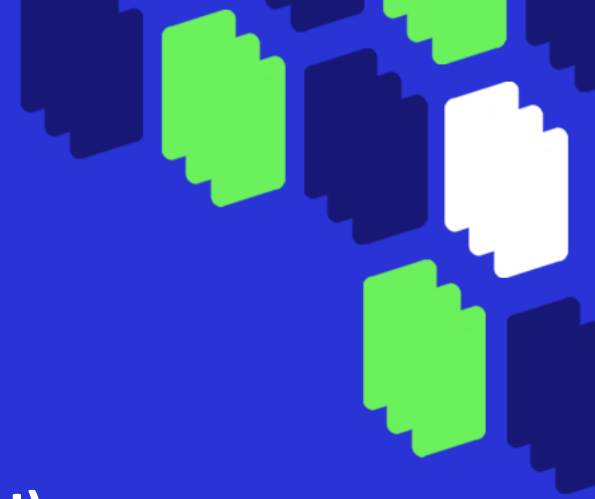
**Пројекат “Јавне набавке и добра управа за
унапређење конкурентности”**

**ОСНОВНИ ПОЈМОВИ
У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**Припремила: Блаженка Стојановић
септембар – октобар 2023**

Садржај:

1. Појам/дефиниција јавних набавки
2. Наручилац (јавни и секторски)
3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (ЗЈН)
4. Посебни изузеци за јавне наручиоце
5. Посебни изузеци за секторске наручиоце
6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности
7. Мешовита набавка
8. Прагови
9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке
10. Подела набавке у партије
11. Резервисане јавне набавке
12. Заштита података, документација и евидентирање поступка

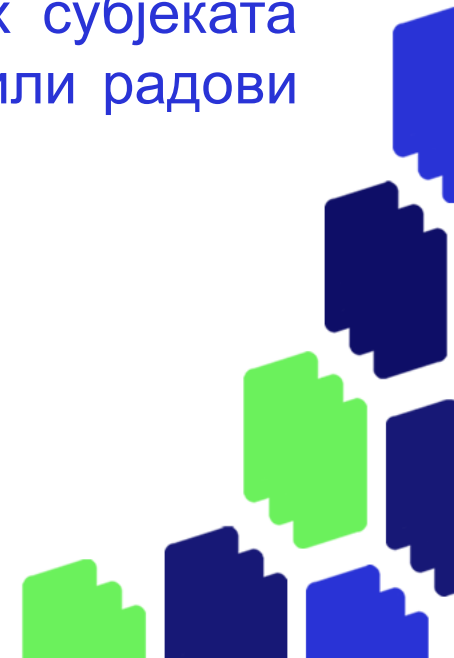


1. Појам/дефиниција јавних набавки (1)

Јавна набавка, у смислу ЗЈН (члан 1. став 3) је:

1) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више **јавних наручилаца** од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе;

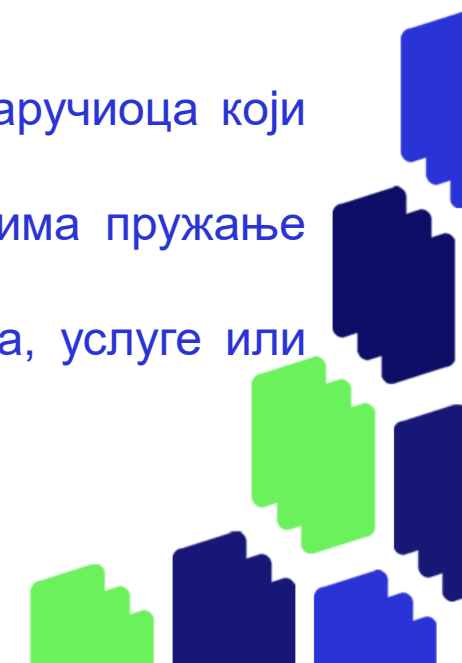
2) набавка на основу уговора о јавној набавци добара, услуга или радова које набавља један или више **секторских наручилаца** од привредних субјеката које су ти наручиоци одабрали, под условом да су добра, услуге или радови намењени обављању неке од секторских делатности.



1. Појам/дефиниција јавних набавки (2)

Члан 2. тач. 2-7. ЗЈН

- **Уговор о јавној набавци** је теретни уговор закључен у писаној форми између једног или више понуђача и једног или више наручилаца који за предмет има набавку добара, пружање услуга или извођење радова.
- **Уговор о јавној набавци добара** је уговор о јавној набавци који за предмет има куповину добара, закуп добара, лизинг добара (са правом куповине или без тог права) или куповину на рате, а који може да обухвати по потреби и инсталирање и уградњу као пратеће послове неопходне за извршење уговора.
- **Уговор о јавној набавци радова је уговор о јавној набавци који за предмет има:**
 - (1) извођење радова или пројектовање и извођење радова у вези са једном или више делатности из Прилога 1. закона;
 - (2) извођење радова или пројектовање и извођење радова, на изградњи објекта;
 - (3) реализацију изградње објекта у складу са захтевима одређеним од стране наручиоца који врши одлучујући утицај на врсту или пројектовање изградње објекта.
- **Уговор о јавној набавци услуга** је уговор о јавној набавци који за предмет има пружање услуга, осим оних које су у вези са уговором о јавној набавци радова.
- **Привредни субјект** је свако лице или група лица, која на тржишту нуди добра, услуге или радове.



2. Наручилац (јавни и секторски) (1)

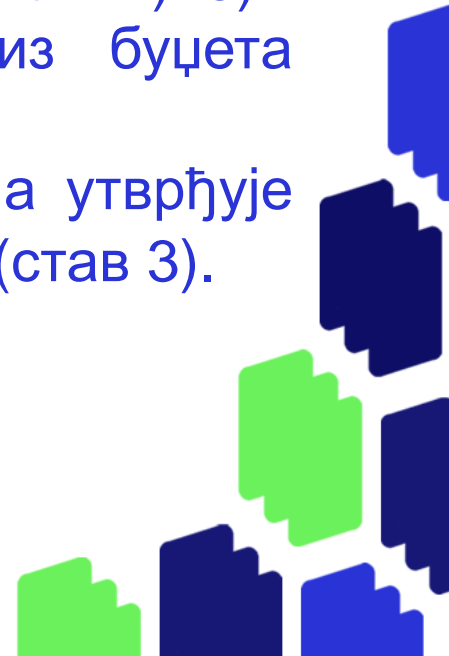
У складу са ЗЈН наручилац је заједнички појам за јавног наручиоца и секторског наручиоца (члан 2 став 1 тачка 1).

Јавни наручиоци могу да се поделе у три поткатегорије:

1/2) Органски и функционални јавни наручиоци (члан 3)

Органски наручиоци су Република Србија, односно републички органи, органи аутономне покрајине и органи јединица локалне самоуправе (став 1. тач. 1)–3).

- Реч је о субјектима чији се рад непосредно финансира из буџета јавноправних субјеката којима припадају.
- Влада на предлог министарства надлежног за послове финансија утврђује списак републичких органа који су дужни да примењују правила ЗЈН (став 3).



2. Наручилац (јавни и секторски) (2)

Функционални наручиоци одређени су у ставу 1. тач. 4) и 5) - 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.

Функција им је иста као и функција органа јавне власти – остваривање и заштита јавног интереса.

Функционални наручиоци су под непосредном или посредном, управљачком или финансијском контролом органских наручилаца.

У том смислу, они **обухватају функционално децентрализоване субјекте јавне управе – јавна предузећа, јавне установе и јавне агенције, као и правна лица приватног права – организације и привредна друштва, под условом да су финансирани и/или контролисани на описани начин.**

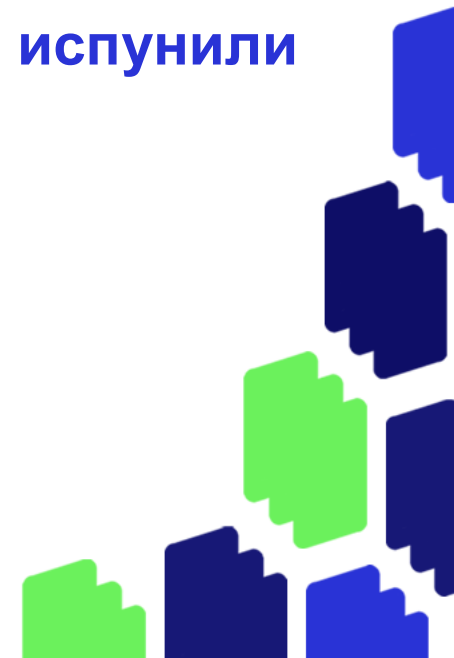
2. Наручилац (јавни и секторски) (3)

- **Одређено правно лице неће се сматрати наручиоцем у смислу ЗЈН, иако су испуњени услови из става 1. у погледу начина њиховог финансирања или надзора над њиховим радом, уколико су основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу које имају индустријски или трговински карактер.**
- Реч је о тржишном изузетку од примене ЗЈН (став 2).
- Потребе које имају индустријски или трговински карактер, одређене су као 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.
- Наведена дефиниција створена је у пракси Европског суда правде, а у ЗЈН је преузета из одговарајуће директиве ЕУ.



2. Наручилац (јавни и секторски) (4)

- Ова правна лица су изузета од примене ЗЈН зато што послују на тржишту, ту остварују профит и сnose ризик од губитака, што би требало да буде довољно да осигура да се њихово одлучивање руководи искључиво економским разлозима.
- Требало би напоменути да ови субјекти, због тога што послују у тржишним условима, не представљају функционалне наручиоце.
- То не значи да не постоје ситуације у којима би они били дужни да примењују правила ЗЈН.
- Таква дужност би постојала ако би у конкретном случају испунили услове да се сматрају делегираним наручиоцима.

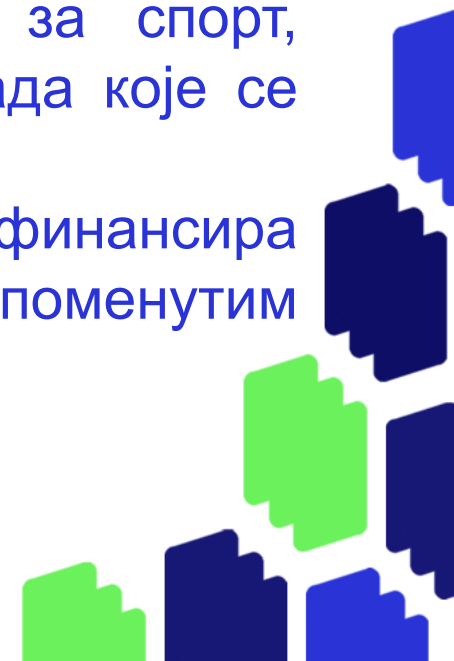


2. Наручилац (јавни и секторски) (5)

3) Делегирани јавни наручиоци (члан 15)

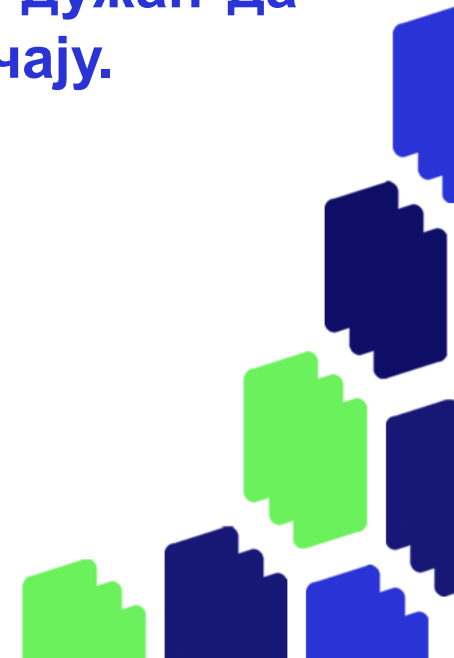
Делегирани наручиоци су субјекти приватног права над којима органски наручиоци не врше контролу и финансирање налик оним које врше над функционалним наручиоцима, али који су дужни да примене одредбе ЗЈН приликом:

- 1) набавки радова које више 50% субвенционише или суфинансира један или више јавних наручилаца, у случају када уговор укључује законом тачно одређене грађевинске радове (Прилог 1. ЗЈН),
- 2) као и радова на изградњи болница, објеката намењених за спорт, рекреацију и одмор, школских и универзитетских зграда и зграда које се користе у административне сврхе
- 3) или набавки услуга које више од 50% субвенционише или суфинансира један или више јавних наручилаца и које су повезане са поменутиим уговором о радовима.



2. Наручилац (јавни и секторски) (6)

- Треба напоменути да је важећим ЗЈН круг делегираних наручилаца ограничен у односу на претходни закон - према члану 15. важећег ЗЈН, делегирани наручиоци јављају се само код уговора о јавним набавкама тачно одређених грађевинских радова и с њима повезаних услуга.
- С друге стране, према члану 4. ст. 3. и 4. претходног ЗЈН, предмет уговора о јавној набавци добара била је и набавка добара коју је наручилац финансирао у износу који прелази 50% и тај наручилац био је дужан да обезбеди примену правила о поступку јавних набавки у том случају.



2. Наручилац (јавни и секторски) (7)

- Јавни наручилац који субвенционише или суфинансира наведене уговоре дужан је да обезбеди примену ЗЈН, ако он сам не додељује такав уговор или ако уговор додељује у име и за рачун другог субјекта.
- Овде се са преносом јавних прихода преноси (делегира) и обавеза примене правила поступка јавних набавки приликом њиховог утрошка (зато користимо термин делегирани наручиоци).
- Ако наведени субјекти не би били обухваћени правилима ЗЈН, постојала би могућност изигравања истих, преносом јавних прихода субјектима које закон не обавезује.



2. Наручилац (јавни и секторски) (8)

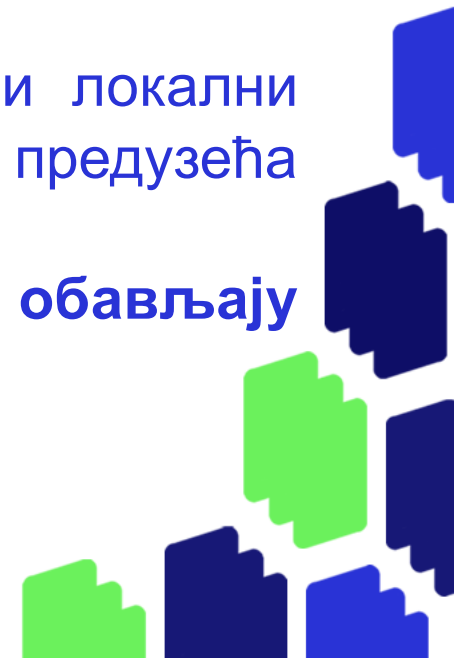
Секторски наручиоци

- Секторски наручиоци су (члан 2. став 24. ЗЈН) су **наручиоци који обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга (165–172. ЗЈН).**
- На њих се примењују **посебна правила имајући у виду чињеницу да су правила за јавне набавке у датим секторима посебно уређена на нивоу ЕУ.**

Као и јавни наручиоци, секторски наручиоци (члан 4) могу се поделити у три поткатогеорије:

1) Органски секторски наручиоци су републички, покрајински и локални органи који обављају неку од секторских делатности, као и јавна предузећа основана за обављање неке од секторских делатности.

Они су одређени у ставу 1. тачки 1. као **јавни наручиоци који обављају секторску делатност.**



2. Наручилац (јавни и секторски) (9)

2) Функционалне секторске наручиоце чине привредна друштва која контролише јавни наручилац, а која обављају секторску делатност.

- Они су одређени у ставу 1. тачки 2) као привредна друштва која обављају секторску делатност над којима јавни наручилац може имати, директно или индиректно, преовлађујући утицај на основу својине, финансијског удела или правила на основу којих је организовано.

- Овде не спадају јавна предузећа, већ привредна друштва приватног права (акционарска друштва, друштва са ограниченом одговорношћу, итд.), која јавноправни субјекти контролишу на начин описан у ставу 2. овог члана.



2. Наручилац (јавни и секторски) (10)

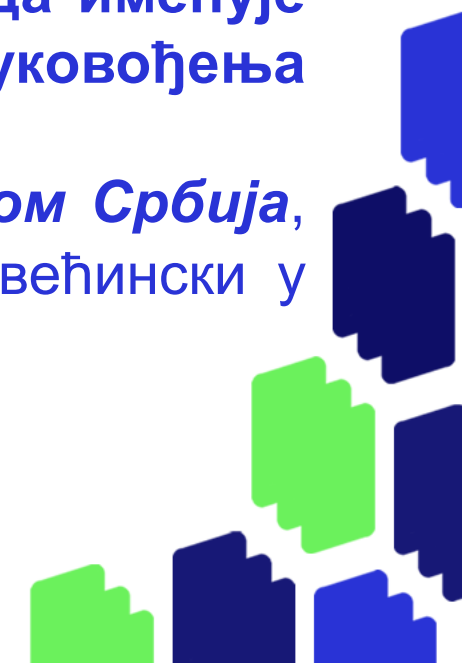
3) Делегирани секторски наручиоци су субјекти којима је јавна власт искључењем или ограничавањем конкуренције омогућила да стекну приходе обављајући делатност у датим областима (одређени у ставу 1. тачки 3).

- Да им искључива или посебна права нису додељена, приходи од секторске делатности би припали органу јавне власти или јавном предузећу или другом привредном друштву или организацији, који би били под директном или индиректном контролом органских јавних наручилаца.
- Као и код јавних наручилаца, ако ови субјекти не би били обухваћени правилима ЗЈН, постојала би могућност изигравања истих, *de facto* преносом јавних прихода субјектима које закон не обавезује.



2. Наручилац (јавни и секторски) (11)

- Одредба става 2. детаљније уређује начин остваривања директне или индиректне контроле јавних наручилаца над функционалним секторским наручиоцима, тј. привредним друштвима која обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга.
- Јавни наручилац може да оствари преовлађујући утицај над наведеним привредним друштвима тако што ће, директно или индиректно, имати већину уписаног капитала друштва, контролисати већину гласова који се односе на акције које издаје друштво или бити у могућности да именује више од половине чланова органа надзора, односно органа руковођења друштва.
- Као пример таквог привредног друштва може се навести *Телеком Србија*, акционарско друштво у области телефонског саобраћаја, које је већински у власништву Републике Србије.

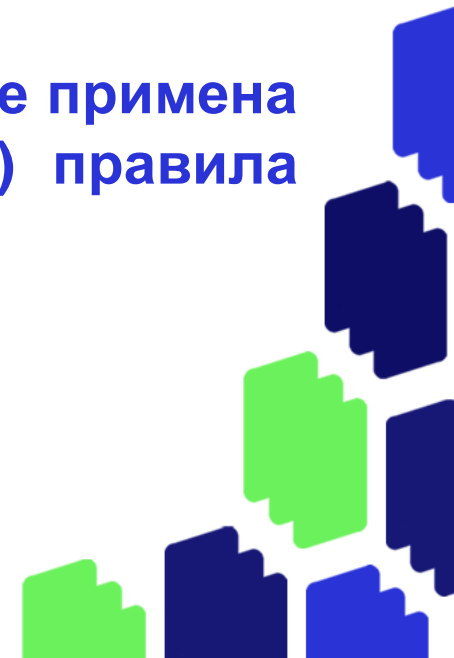


2. Наручилац (јавни и секторски) (12)

- Искључива или посебна права која имају други субјекти који обављају секторску делатност, јесу права која додељује надлежни орган на основу закона, подзаконског акта или појединачног акта, којим се ограничава обављање секторске делатности на једног или више субјеката и који значајно утиче на могућност других субјеката да обављају такву делатност, изузев права додељених у поступку у коме је извршено јавно објављивање и у коме су били одређени објективни критеријуми за доделу тих права.
- Треба напоменути да је простор за примену ове одредбе знатно сужен зато што је мало вероватно да би надлежни органи додељивали искључива или посебна права у овим стратешки важним делатностима субјектима који нису јавна предузећа (став 1. тачка 1), нити привредна друштва под контролом јавних наручилаца (став 1. тачка 2).
- Уколико би таква права и била додељена, тешко да би могло да се оправда њихово додељивање ван поступка који је спроведен применом прописа о јавним набавкама или прописа о јавно–приватном партнерству и концесијама или применом другог поступка у којем су примењени објективни критеријуми и обезбеђена транспарентност и јавно објављивање, у складу са правним актима Европске уније (став 4).

3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (1)

- Општи изузеци од примене ЗЈН прописани су у чл. 11-13.
- Изузетак од примене ЗЈН садржан у члану 11. можемо назвати *финансијско-процесним изузетком*.
- Његова суштина огледа се у чињеници да средства за набавку добара, услуга или радова, односно спровођење конкурса за дизајн потичу од друге државе и/или међународне организације или финансијске институције и да је са њима договорена примена другог сета процесних правила за њихово спровођење.
- Дакле, како се не троше (домаћи) јавни приходи, а обезбеђена је примена других правила за јавне набавке, не примењују се (домаћа) правила поступка јавних набавки.



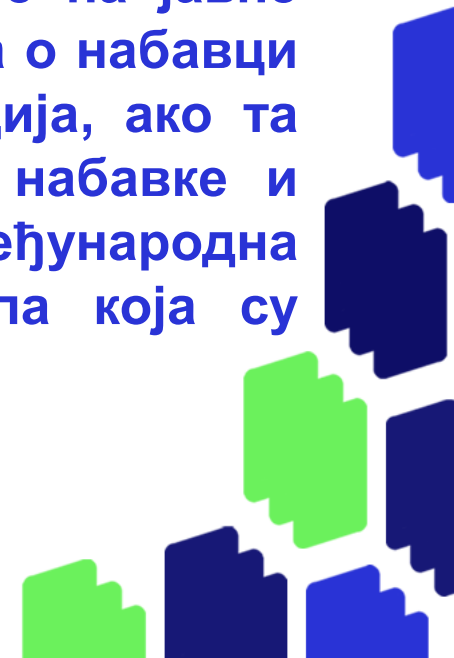
3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (2)

Став 1. овог члана предвиђа да се одредбе ЗЈН не примењују на јавне набавке и конкурсе за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу, у складу са поступцима набавки који су установљени:

1) међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је Република Србија закључила са једном или више трећих држава или њених ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на добра, услуге или радове намењене заједничкој имплементацији или коришћењу од стране потписника;

2) од стране међународних организација.

▪ Према ставовима 2. и 3. овог члана, одредбе ЗЈН не примењују се на јавне набавке и конкурсе за дизајн који се спроводе у складу са правилима о набавци које одређује међународна организација или финансијска институција, ако та организација или институција у потпуности финансира наведене набавке и конкурсе за дизајн, а ако их већим делом суфинансира међународна организација или финансијска институција, примењују се правила која су уговорена између РС и дате организације или институције.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (3)

Примере таквих изузетака налазимо у пракси Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки:

- набавка радарских система, коју је спровела Контрола летења Србије и Црне Горе СМАТСА, а која је финансирана зајмом од Европске инвестиционе банке (решење бр. 4-00-434/2019);
 - набавка означена као *Изградња и опремање нове затворске јединице у Панчеву*, коју је спровела Република Србија, Министарство правде, а која је финансирана зајмом од Банке за развој Савета Европе (решење бр. 4-00-590/16).
- Цитирана одредба, нарочито став 1. тачка 1), могла је да изостане из ЗЈН, јер према члану 194. став 5. Устава РС („Службени гласник РС“, број 98/06), потврђени међународни уговори имају примат у односу на законе, па и ЗЈН.
- Реч је о вишку, који је последица преузимања текста Директиве ЕУ о јавним набавкама. Наиме, на нивоу ЕУ се примат међународних уговора у односу на законе не подразумева те је уношење ове одредбе имало смисла.

3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (4)

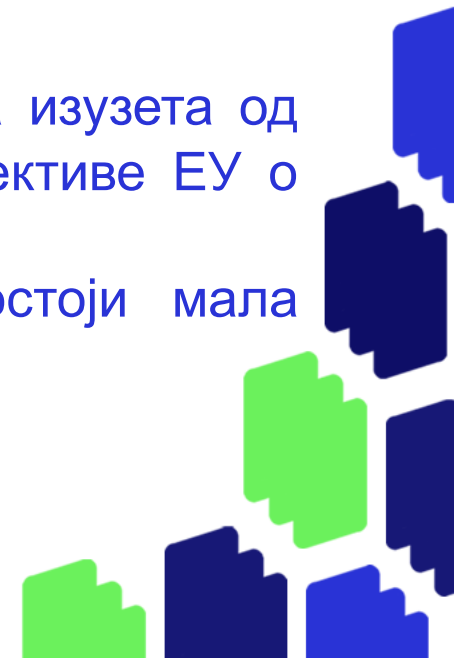
- Оно што је заједничко одредбама ових ставова члана 11. је чињеница да њихова примена зависи од приступања РС Европској унији.
- Према ставу 3, од дана приступања РС Европској унији, државе чланице Европске уније неће се сматрати трећим државама.
- Став 4. прописује да се међународни уговори или други акти из става 1. тачка 1) овог члана закључују у складу са Уговором о функционисању Европске уније, а став 5. да је РС дужна да обавести Европску комисију о закључењу таквих међународних уговора или других аката.
- Постоји једна разлика у начину регулисања између става 3, с једне, и ставова 4. и 5, с друге стране. У ставу 3. је прописано на који начин се он примењује до тренутка, а како након приступања РС Европској унији.
- Код потоњих ставова то није учињено у самој одредби, већ је чланом 247, тачка 3) ЗЈН примена датих одредаба одложена до тренутка приступања РС Европској унији.

3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (5)

- Став 7. прописује изузетак од изузетка примене ЗЈН - начела ЗЈН се примењују и у случају кад се јавна набавка спроводи у складу са поступцима набавки установљених међународним уговором или другим актом на основу којег је настала међународна обавеза, а који је РС закључила са једном или више трећих држава или њених ужих политичко-територијалних јединица и који се односи на добра, услуге или радове намењене заједничкој имплементацији или коришћењу од стране потписница.
- Ова одредба може се сматрати *‘самоподстреком’* законодавца да не потврђује међународне уговоре, који искључују примену неког или свих начела ЗЈН, али она не спречава законодавца да то учини - Народна скупштина може да потврди и међународни уговор који би искључио примену ЗЈН у потпуности, укључујући и начела.
- То са становишта Устава није забрањено нити би могло да буде санкционисано у поступку пред Уставним судом.
- Таквих примера је било у пракси, нарочито код великих грађевинских инвестиционих пројеката финансираних или кредитираних од стране трећих држава.
- На првом месту се ту одступало од начела обезбеђивања конкуренције, те се уговор о њиховој реализацији закључивао са унапред одређеним субјектима.

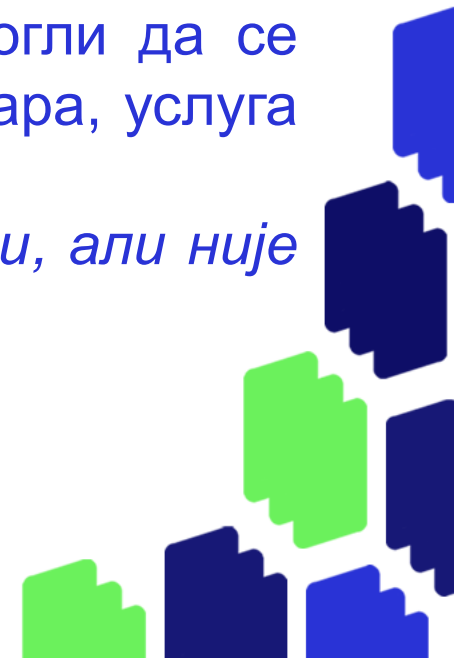
3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (6)

- У члану 12. законодавац је одредбом става 1. прописао одређене **садржинске изузетке од примене ЗЈН** – врсте добара и услуга на чију набавку се ЗЈН не примењује – **изузети су куповина и закуп непокретности, куповина времена за телевизијско, односно радијско емитовање, набавка услуга арбитраже и споразумног решавања спорова, одређене правне услуге, набавка услуга јавних бележника, финансијске услуге у вези са хартијама од вредности, набавка зајмова и кредита, уговори из радног односа, односно по основу рада, услуге цивилне одбране, цивилне заштите и услуге спречавања опасности, услуге превоза путника железницом или метроом, одређене услуге истраживања и развоја.**
- Поставља се питање зашто би набавка баш тих добара и услуга била изузета од примене ЗЈН, а објашњење се може наћи у преузимању одредаба Директиве ЕУ о јавним набавкама.
- На нивоу ЕУ постоји оправдање за њихово изузеће зато што постоји мала вероватноћа њиховог прекограничног пружања.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (7)

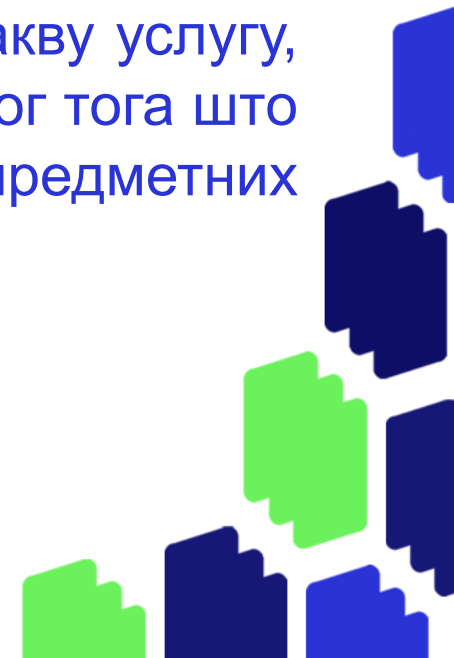
- Изузетак из тачке 11) става 1. разликује се од осталих.
- У тој одредби стоји да наручиоци не примењују ЗЈН на набавке од наручилаца или групе наручилаца који су носиоци искључивог права на основу којег једини могу да обављају одређену делатност на одређеном географском подручју и које им је додељено или произлази из закона, подзаконског акта или појединачног акта.
- Тај изузетак можемо назвати *монополским*, а његов *ratio* лежи у чињеници да је нецелисходно, неекономично и неделотворно спроводити поступак јавне набавке у ситуацији у којој не постоји више понуђача, који би могли да се такмиче у давању квалитетније и повољније понуде одређених добара, услуга или радова.
- Притом, *конкуренција у овој ситуацији може да постоји фактички, али није правно допуштена.*



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (8)

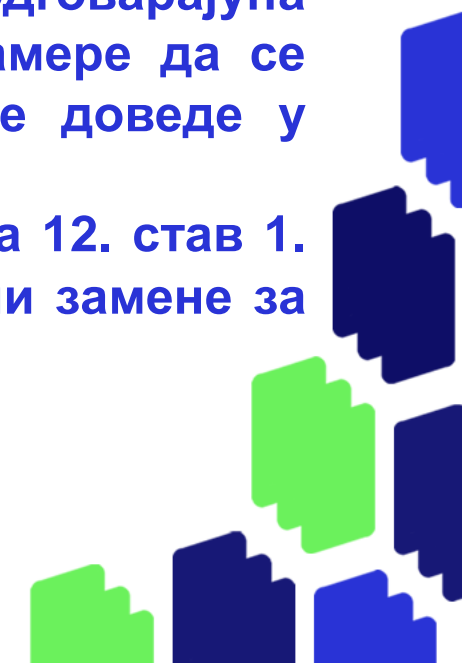
Пример је предмет који се јавио у поступку пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки (решење бр. 4-00-178/18), у којем је захтев за заштиту права поднела ЈП „Пошта Србије“, као носилац законског права на резервисане поштанске услуге, конкретно – достављање судских писмена.

- Тужени наручилац, Република Србија, Прекршајни суд у Новом Саду, покренуо је поступак набавке услуге достављања судских писмена.
- Иако у датој области постоје други привредни субјекти који пружају поштанске услуге (поштански оператери) и који би могли да фактички пруже такву услугу, покретање поступка јавне набавке у датој ситуацији забрањено је због тога што постоји субјект којем је законом дато искључиво право на пружање предметних услуга.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (9)

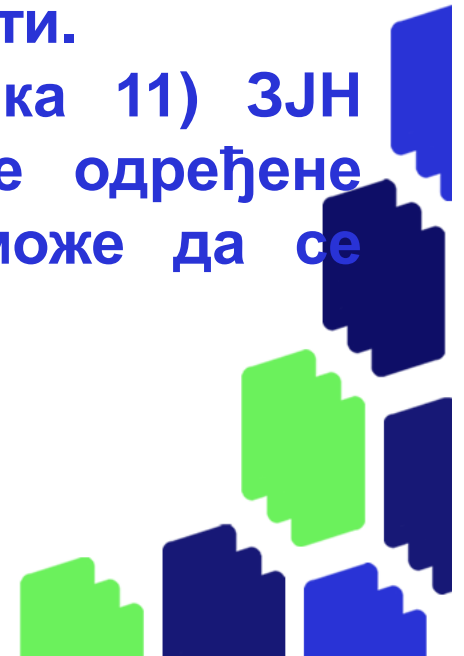
- Одредба члана 12. став 1. тачка 11) суштински је истоветна одредби члана 61. став 1. тачка 1) подтачка (3) ЗЈН, према којој наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, због *заштите ексклузивних права, укључујући права интелектуалне својине.*
- У оба случаја је основ за примену одредбе постојање ексклузивних права, која искључују конкуренцију на тржишту и самим тим обесмишљавају спровођење тендерског поступка при избору понуђача.
- Према члану 61. став 2. ЗЈН, преговарачки поступак без објављивања јавног позива може се спровести у описаној ситуацији само ако не постоји одговарајућа алтернатива или замена, а непостојање конкуренције није резултат намере да се одређеном привредном субјекту неоправдано да предност или да се доведе у неповољан положај.
- Произлази да је практична разлика у томе што се код изузетка из члана 12. став 1. тачка 11), не мора доказивати непостојање одговарајуће алтернативе или замене за добра, услуге или радове који се набављају.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (10)

Став 2. члана 12. прописује да се на набавке из става 1. примењују начела ЗЈН на *начин који је примерен околностима конкретне набавке.*

- Дакле, изузеци од примене ЗЈН нису апсолутни, као што је случај са набавкама између повезаних субјеката и набавкама из области одбране и безбедности .
- Начела ЗЈН представљају *процесни минимум* за набавке из става 1.
- Ипак, постоје ситуације кад се, због природе или посебних околности конкретне јавне набавке, одређена начела не могу применити.
- Примера ради, на набавке из члана 12. став 1. тачка 11) ЗЈН (наручиоци који имају искључиво право на обављање одређене делатности на одређеном географском подручју) не може да се примени начело обезбеђивања конкуренције.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (11)

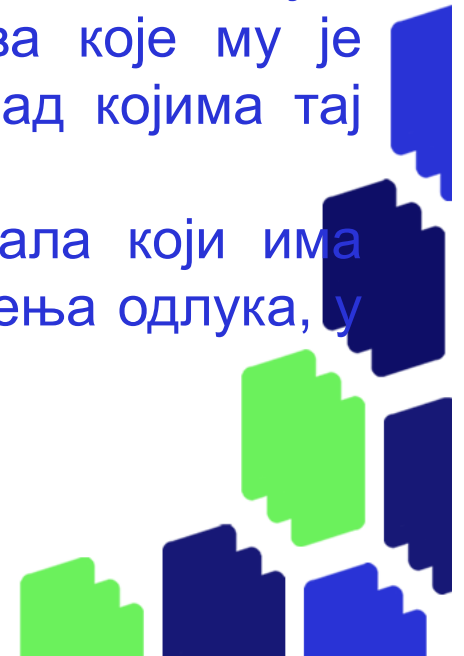
У члану 13. садржана су *два интерна изузетка* од примене ЗЈН:

- 1) закључивање уговора између повезаних субјеката и
- 2) јавно-јавна сарадња.

▪ Уговори између повезаних субјеката уређени су у члану 13. ст. 1–5. ЗЈН.

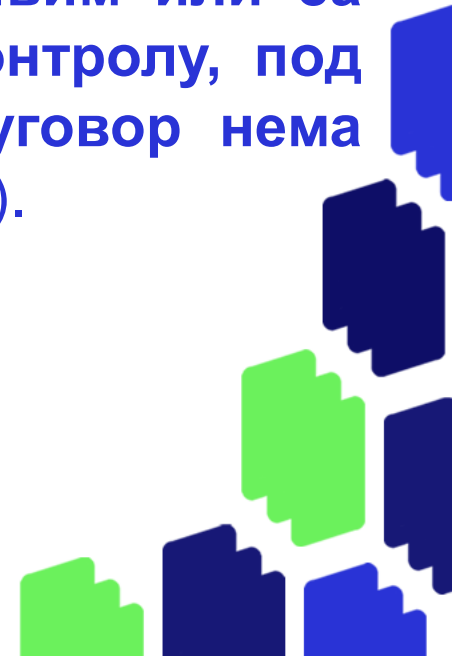
▪ Према ставу 1. овог члана, ЗЈН се не примењују на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем ако су испуњени сви следећи услови:

- 1) наручилац врши контролу над тим правним лицем сличну контроли коју врши над својим организационим деловима;
- 2) правно лице над којим наручилац врши контролу, више од 80% својих активности у Републици Србији врши у циљу обављања послова које му је наручилац поверио или које су му поверила друга правна лица над којима тај наручилац врши контролу;
- 3) у контролисаном правном лицу нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (12)

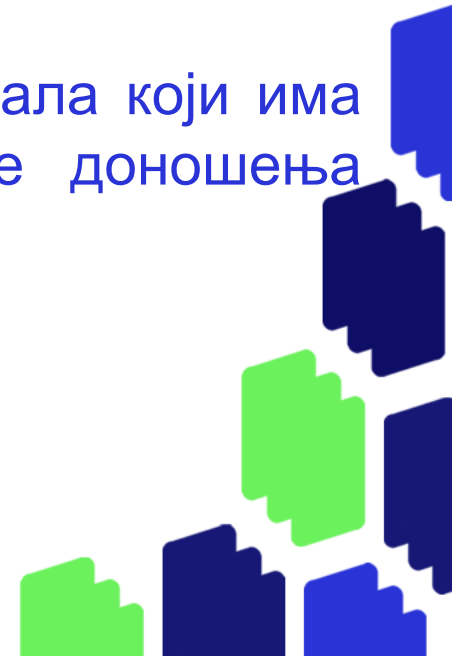
- У ставу 2. стоји да се сматра да наручилац врши контролу над правним лицем сличну контроли коју врши над својим организационим деловима ако има пресудан утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица.
- Такву контролу може вршити и друго правно лице над којим наручилац на исти начин врши контролу.
- Исто важи и у случају када контролисано правно лице, које је наручилац, закључује уговор са наручиоцем који врши контролу над њим или са другим правним лицем над којим исти наручилац врши контролу, под условом да у том правном лицу са којим се закључује уговор нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај (став 3).



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (13)

▪ Став 4. прописује да се одредбе ЗЈН не примењују на уговоре које наручилац закључује са другим правним лицем над којим наручилац не врши контролу ако су испуњени сви следећи услови:

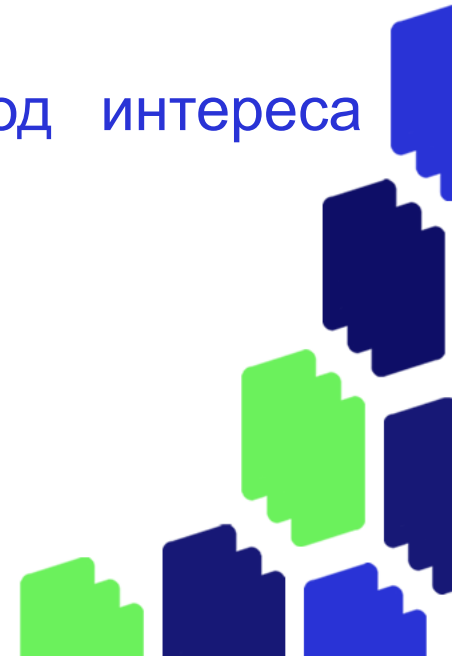
- 1) наручилац заједно са другим наручиоцима врши контролу над тим правним лицем сличну оној коју врше над својим организационим деловима;
- 2) правно лице над којим ти наручиоци врше контролу, више од 80% својих активности у Републици Србији врши у циљу обављања послова које су му поверили ти наручиоци или које су му поверила друга правна лица над којима ти наручиоци врше контролу;
- 3) у контролисаном правном лицу нема учешћа приватног капитала који има одлучујући утицај на доношење одлука, односно спречавање доношења одлука, у складу са важећим прописима.



3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (14)

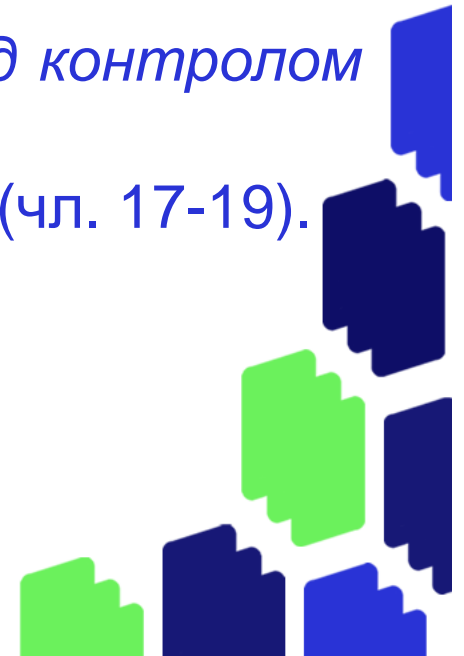
▪ Сагласно ставу 5. сматра се да наручиоци заједнички врше контролу над правним лицем ако су испуњени сви следећи услови:

- 1) органи контролисаног правног лица надлежни за одлучивање састављени су од представника свих наручилаца који врше контролу над тим правним лицем, с тим да појединачни представници могу да представљају неке или све наручиоце;
- 2) ти наручиоци могу заједно да врше одлучујући утицај на стратешке циљеве и на важне одлуке тог правног лица;
- 3) контролисано правно лице нема интересе различите од интереса наручилаца који над њим врше контролу.



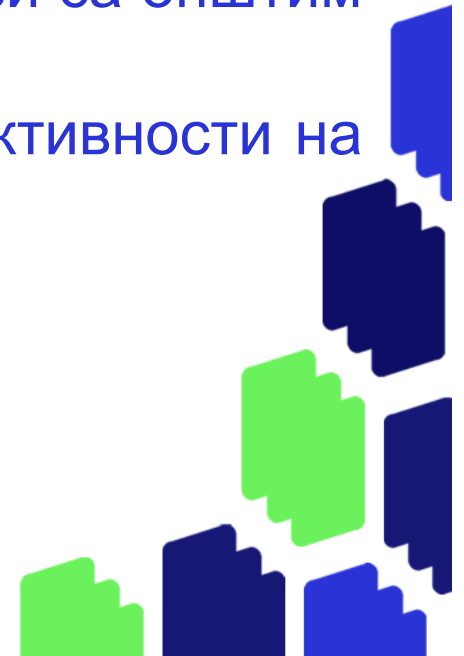
3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (15)

- У ставовима 4. и 5. реч је о правном лицу, наручиоцу у смислу ЗЈН, који представља *заједнички подухват (joint-venture)* два или више других наручилаца.
- У том случају правила поступка јавних набавки се не примењују онда када се уговор о набавци добара, услуга или радова закључује:
 - 1) између субјеката који су повезани на начин да *један (или више њих заједно) контролише оног другог*, од којег се добра, услуге или радови прибављају (или обрнуто) или
 - 2) ако се уговор закључује између *два правна лица која су под контролом истог субјекта*.
- **ЗЈН предвиђа истоветне изузетке за секторске наручиоце (чл. 17-19).**



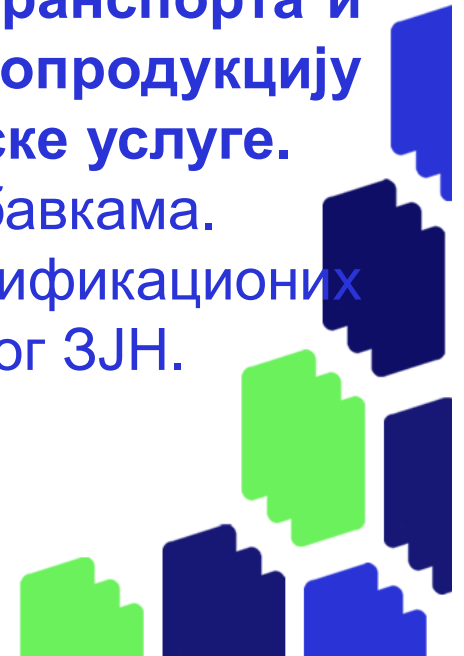
3. Општи изузеци од примене Закона о јавним набавкама (16)

- Став 6. уређује и *јавно-јавну сарадњу (public-public cooperation)*.
- Наиме, у њему стоји да се одредбе ЗЈН не примењују на уговоре које закључују два или више наручилаца ако су испуњени сви следећи услови:
 - 1) уговор успоставља или утврђује сарадњу између наручилаца у циљу да се обезбеди пружање јавне услуге које су дужни да обављају, ради постизања циљева који су заједнички;
 - 2) спровођење те сарадње врши се искључиво за потребе у вези са општим интересом;
 - 3) наручиоци остварују на отвореном тржишту мање од 20% активности на које се односи сарадња.



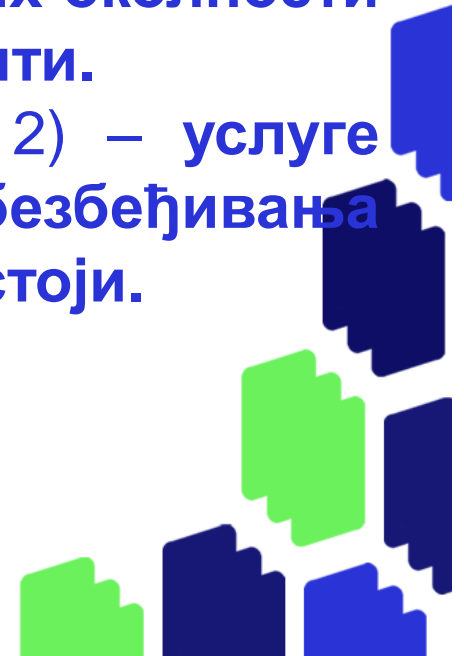
4. Посебни изузеци за јавне наручиоце (1)

- Посебни изузеци од примене ЗЈН за јавне наручиоце прописани су у чл. 14. и 15. ЗЈН.
- Члан 14. прописује *садржинске изузетке од примене ЗЈН*, тј. конкретне врсте добара и услуга на чију набавку се ЗЈН не примењује.
- Став 1. изузима из режима ЗЈН: набавке електронских комуникационих услуга; набавку услуга централне банке; набавке намењене преради и продаји, даљој продаји или изнајмљивању трећим лицима на тржишту; набавке добара и услуга у вези с израдом новца, идентификационих докумената, акциза и регистарских таблица; набавке услуга транспорта и пошиљки новца; куповину, развој, продукцију или копродукцију програмског садржаја за одређене медије и одређене поштанске услуге.
- Изузеци из овог члана, преузети су из Директиве ЕУ о јавним набавкама.
- Једино изузетак из става 1. тачка 4) (израда новчаница и идентификационих докумената) не постоји у Директиви ЕУ, већ је преузет из претходног ЗЈН.



4. Посебни изузеци за јавне наручиоце (2)

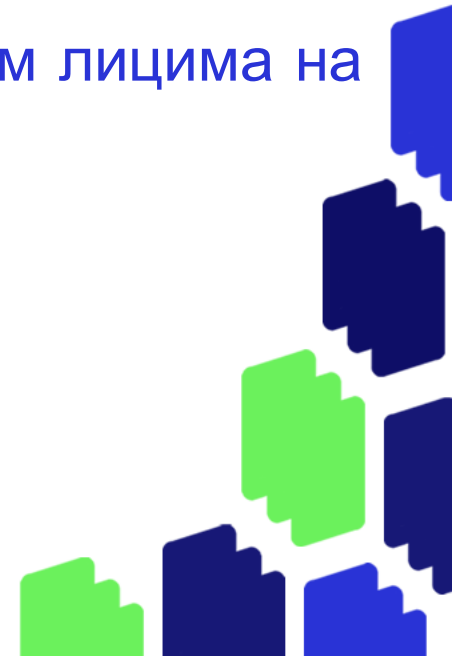
- Став 3. прописује да се на набавке из става 1. примењују начела ЗЈН *на начин који је примерен околностима конкретне набавке* (исто стоји и у члану 12. став 2).
- Дакле, изузеци од примене ЗЈН нису апсолутни, као што је случај са набавкама између повезаних субјеката и набавкама из области одбране и безбедности.
- Начела ЗЈН представљају *процесни минимум* за набавке из става 1.
- Ипак, постоје ситуације кад се, због природе или посебних околности конкретне јавне набавке, одређена начела не могу применити.
- Примера ради, на набавке из члана 14. став 1. тачка 2) – услуге централне банке, не може да се примени начело обезбеђивања конкуренције, зато што конкуренција у датој области не постоји.



5. Посебни изузеци за секторске наручиоце (1)

У члану 16. став 1. прописани су садржински изузеци за секторске наручиоце:

- 1) набавке које секторски наручиоци спроводе у сврху која не укључује обављање њихових секторских делатности или ради обављања секторских делатности у иностранству под условом да то не укључује употребу мреже или територије унутар РС и Европске уније;
- 2) набавке воде за пиће,
- 3) набавке енергије или горива за производњу енергије и
- 4) набавке намењене даљој продаји или изнајмљивању трећим лицима на тржишту.



5. Посебни изузеци за секторске наручиоце (2)

Евентуалну потешкоћу у примени ове норме представља тумачење правног стандарда „сврхе која не укључује обављање секторских делатности“

Прва могућност је заузимање става да све оно што секторски наручиоци набављају за потребе свог рада посредно служи обављању секторске делатности.

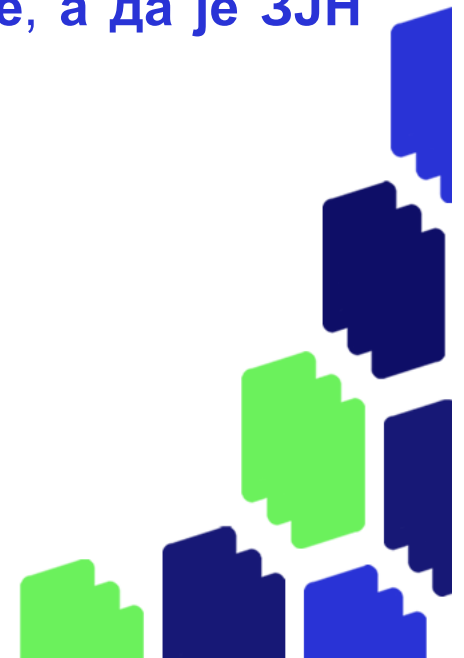
Друга могућност је заузимање ужег схватања, према којем предметна набавка мора непосредно да служи обављању секторске делатности.

Тек треба да се види како ће Канцеларија за јавне набавке, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки и Управни суд тумачити овај појам.



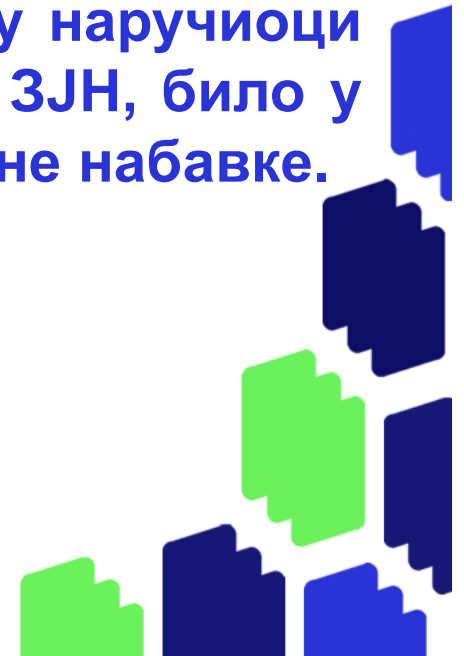
5. Посебни изузеци за секторске наручиоце (3)

- Став 2. прописује да се на набавке из става 1. примењују начела ЗЈН на *начин који је примерен околностима конкретне набавке.*
- Начела ЗЈН представљају *процесни минимум* за набавке из става 1.
- У члану 17, као и у члану 13 прописан је *интерни изузетак* од примене ЗЈН и то у виду закључивања уговора између повезаних субјеката.
- Једина разлика између члана 13. и члана 17. састоји се у различитој терминологији и степену разрађености правила о утврђивању контроле између повезаних субјеката што је последица чињенице да се на нивоу ЕУ набавке јавних и секторских наручилаца уређују у две различите директиве, а да је ЗЈН обухватио обе.
- Чл. 18. и 19, такође, уређују *набавке између повезаних субјеката.*



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (1)

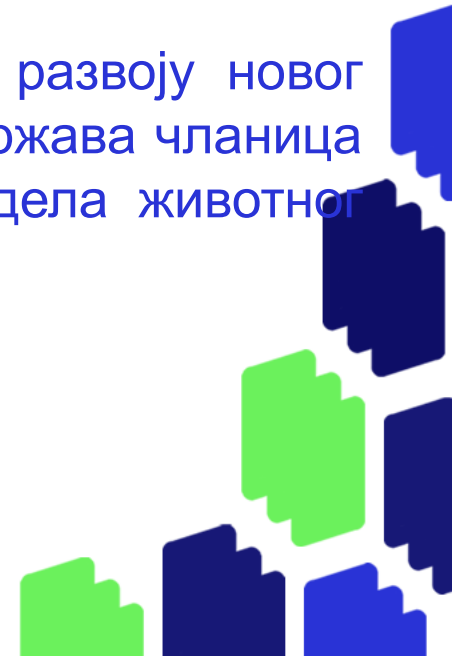
- Производња и продаја одбрамбене и безбедоносне опреме тесно је повезана са суверенитетом једне земље, тако да у том случају безбедоносни, политички и спољнополитички разлози претежу над економским.
- Из тог разлога Србија је, попут ЕУ, искључила примену правила поступка јавних набавки у области одбране и безбедности.
- Важно је нагласити и да је изузимање од примене ЗЈН набавки у области одбране и безбедности потпуно што их разликује од набавки из чл. 11, 12. и 14. које су само делимично изузете од примене ЗЈН, јер су наручиоци приликом њиховог спровођења дужни да примењују начела ЗЈН, било у целости, било на начин који је примерен околностима конкретне набавке.



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (2)

У члану 20. прописано је да одредбе ЗЈН наручиоци не примењују на доделу уговора о јавним набавкама и конкурса за дизајн у области одбране и безбедности:

- 1) на које се примењују посебна правила набавки, у складу са међународним уговором или аранжманом који се односи на размештај снага и тиче се активности Републике Србије, државе чланице Европске уније или треће државе;
- 2) код којих би примена одредаба овог закона обавезала Републику Србију да открије податке чије откривање је у супротности са битним интересима њене безбедности, а на основу одлуке Владе;
- 3) за потребе обавештајних активности;
- 4) у оквиру програма сарадње који се заснивају на истраживању и развоју новог производа, који заједно реализује Република Србија и једна или више држава чланица Европске уније, када је то примењиво на наредне фазе целог или дела животног циклуса тог производа;



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (3)

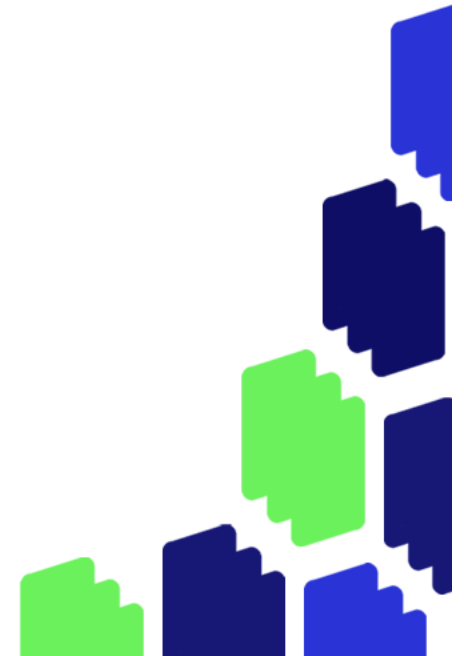
5) који се закључују у трећој држави, укључујући и набавке за цивилне потребе, када су снаге размештене изван територије Републике Србије и Европске уније, ако оперативне потребе захтевају да уговори буду закључени са привредним субјектима на територији вршења активности;

6) које закључује Република Србија са органима државне, регионалне или локалне самоуправе других држава, а односе се на:

(1) набавку војне опреме или безбедносно осетљиве опреме;

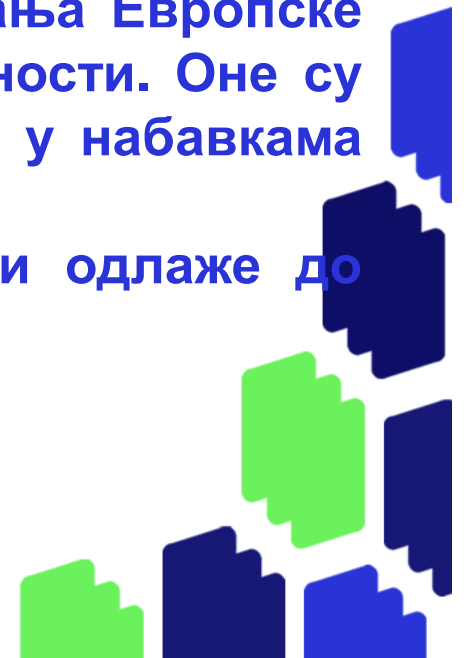
(2) радове и услуге директно повезане са таквом опремом или

(3) радове и услуге искључиво за војне потребе или безбедносно осетљиве радове и безбедносно осетљиве услуге.



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (4)

- Изузетке у области одбране и безбедности садржане у члану 20. ставу 1 (осим изузетка из тачке 2) можемо да означимо као *законске изузетке* - они се, за разлику од изузетака из наредног члана (члан 21), примењују на основу самог закона.
- Изузетак из *тачке 2*), попут изузетака из наредног члана 21 можемо назвати *службеним изузетком* у области одбране и безбедности.
- Овај изузетак се примењује на основу закона, али само под условом да тако одлучи *Влада*. Влада одлучује зато што постоји потреба очувања безбедносних интереса државе, што је њена надлежност.
- Одредбе ст. 2. и 3. намећу Републици Србији обавезу извештавања Европске комисије о анализираним набавкама у области одбране и безбедности. Оне су израз заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније у набавкама ове врсте.
- Члан 247. тач. 3) ЗЈН прописује да се примена датих одредби одлаже до тренутка приступања РС Европској унији.



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (5)

▪ Посебни изузеци за јавне набавке које имају одбрамбене или безбедносне аспекте утврђени у члану 21. став 1.

Одредбе ЗЈН не примењују се:

1) на закључење уговора о јавној набавци и конкурсе за дизајн који нису изузети чланом 20. став 1. овог закона, **уколико би Република Србија применом овог закона била обавезна да пружи информације за које сматра да би њихово откривање штетило битним интересима њене безбедности;**

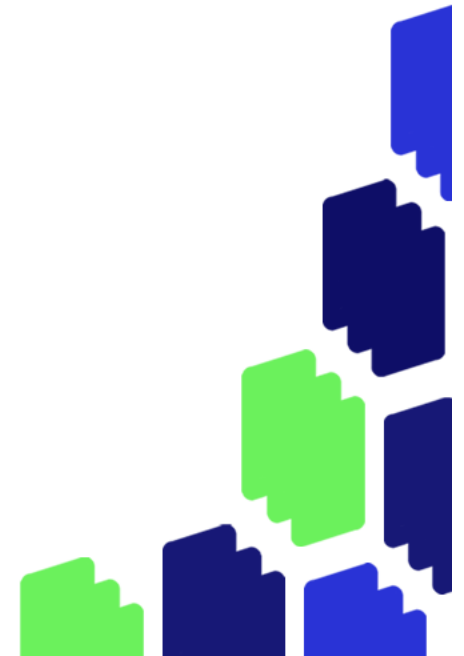
2) на закључење уговора о јавној набавци и конкурсе за дизајн који нису изузети чланом 20. став 1. овог закона, **уколико се заштита битних безбедносних интереса Републике Србије не може гарантовати другим мерама, као што је одређивање захтева у циљу заштите тајности података које наручилац ставља на располагање у поступку јавне набавке, у складу са овим законом;**



6. Посебни изузеци у области одбране и безбедности (6)

3) ако су набавка и извршење уговора о јавној набавци и конкурси за дизајн проглашени тајним или морају бити пропраћени посебним безбедносним мерама, у складу са законима, подзаконским актима или управним актима под условом да је Република Србија утврдила да битне безбедносне интересе није могуће заштитити другим мерама, попут мера из тачке 2) овог става.

▪ Изузетке садржане у овом ставу можемо назвати *службеним изузецима у области одбране и безбедности*. Службени су јер се не примењују непосредно на основу закона, већ на основу одлуке Владе.



7. Мешовита набавка (1)

- **Економска логика набавке не мора, нити увек може да следи њену правну логику** - некад је оптимално економско решење комбиновање јавних набавки које би раздвојене потпадале под различит правни режим у оквиру ЗЈН.
- **Примера ради**, економски би могло да има смисла да се од једног привредног субјекта истим уговором прибаве сервери, као добра и услуге одржавања сервера.
- Ту говоримо о **мешовитим набавкама** које су прописане у чл. 22 – 26. ЗЈН.
- **Члан 22. став 1. наводи, а чл. 23–26. ЗЈН разрађују могуће комбинације различитих врста набавки.**



7. Мешовита набавка (2)

У члану 22. став 1. прописано је које се набавке могу комбиновати:

- 1) набавке које имају различите предмете набавке (добра, услуге, радове),
- 2) набавке на које се примењују различита правила набавке (на пример, набавке добара, услуга и радова из (општег) режима јавних набавки и набавке друштвених и других посебних услуга),
- 3) набавке секторских наручилаца са набавкама из (општег) режима јавних набавки и
- 4) набавке са елементима одбране и безбедности са набавкама из (општег) режима јавних набавки.

Према одредби става 2, правила о мешовитим набавкама не могу да се примењују с циљем избегавања примене ЗЈН или закона којим се уређује јавно-приватно партнерство и концесије.

Ова одредба конкретизује имплицитно (неименовано) *начело забране злоупотребе овлашћења* из члана 5. став 2.

7. Мешовита набавка (3)

Члан 23. уређује уговоре који обухватају различите предмете набавке.

- Став 1. поставља *опште правило* за ову врсту мешовитих набавки - ако се комбинују различити предмети набавки (добра, услуге, радови), онда се уговор о јавној набавци додељује, у складу са одредбама ЗЈН које се примењују на *основни предмет уговора*.

- Основни предмет уговора се, како се то види из одредби ст. 2. и 3, *одређује у зависности од тога који део предмета набавке има већу процењену вредност*.

- Став 2. уређује мешовите уговоре код којих предмет уговора о јавној набавци делом чине добра, а делом услуге, а став 3. мешовите уговоре код којих предмет уговора о јавној набавци делом чине услуге, а делом друштвене и друге посебне услуге.

- У оба случаја на уговор се примењују правила која важе за основни предмет уговора, који је одређен као предмет набавке који има већу процењену вредност.

- Ст. 2. и 3. не уређују ситуацију у којој предмет уговора чине делом добра, а делом радови, нити ону у којој предмет уговора чине делом услуге, а делом радови - у тим ситуацијама примењивало би се опште правило из става 1, то јест, применила би се правила која важе за предмет набавке који има већу процењену вредност.

7. Мешовита набавка (4)

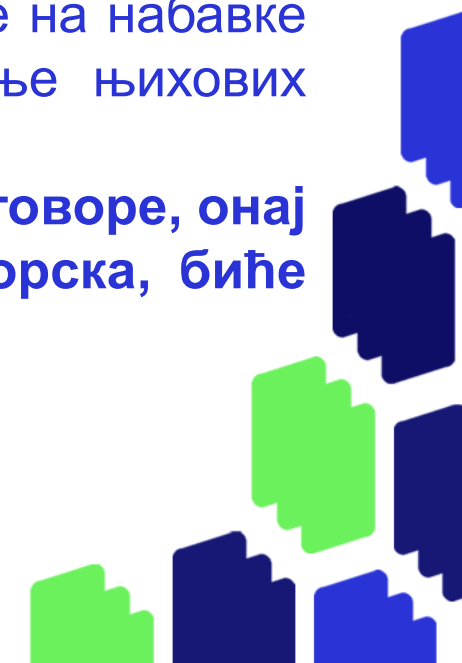
Члан 24. уређује уговоре на које се примењују различита правила набавке.

- Одредбе ст. 1. и 2. овог члана указују на *намеру законодавца да прошири обухват закона.*
- То се, најпре, види из одредаба које прописују да ће ЗЈН бити примењен на набавке које су изузете од његове примене (осим када предмет набавке чине и набавке из области одбране и безбедности) ако буду упарене са набавком на коју се закон примењује.
- Законодавац је предност у примени дао ЗЈН у односу на Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Службени гласник РС“, бр. 88/11, 15/16 и 104/16), иако тај закон прописује исте финансијске прагове за примену.
- Наиме, у члану 25. поменутог закона стоји да ће он бити примењен на све јавне уговоре који нису изузети и чија је процењена вредност без пореза на додату вредност (ПДВ) једнака или виша од доњих граничних вредности испод којих јавна тела нису у обавези да примењују закон којим се уређују јавне набавке.
- Да правило из става 1. није постављено на дати начин, постојала би *могућност злоупотребе*, тако што би се набавкама по различитим основима изузетим од примене ЗЈН прикључивале набавке на које би исти иначе требало да се примени.

7. Мешовита набавка (5)

Члан 25. уређује уговоре које додељују секторски наручиоци.

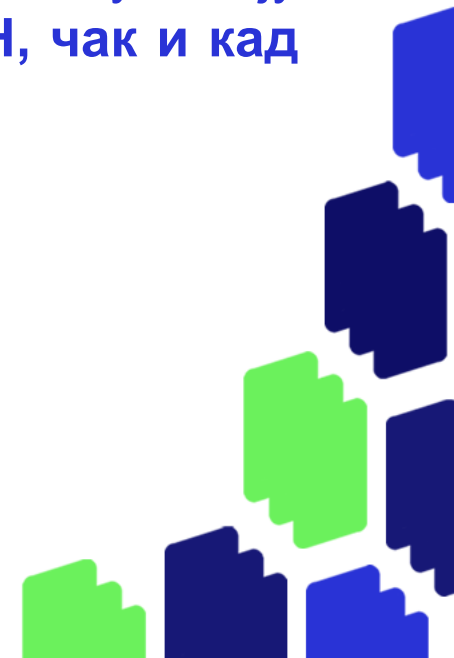
- Законодавац у овој одредби оставља *широку дискрецију* секторским наручиоцима - ако уговор за предмет има набавку намењену обављању више делатности, они су слободни да доделе засебне уговоре за потребе сваке од делатности коју обављају у складу са правилима која се односе на одговарајућу делатност или да доделе један уговор.
- Ширина дискреције може се сагледати кад се ова одредба доведе у везу са чланом 16. став 1. тачка) 1. ЗЈН.
- Та одредба предвиђа да се ЗЈН (изузев његових начела, а и то на начин који је примерен околностима конкретне набавке – члан 16. став 2) не примењује на набавке које секторски наручиоци спроводе у сврху која не укључује обављање њихових секторских делатности.
- Другим речима, ако секторски наручилац одлучи да додели засебне уговоре, онај чији предмет набавке је намењен другој делатности која није секторска, биће додељен без примене ЗЈН.



7. Мешовита набавка (6)

Став 2. прописује *опште правило* о мешовитим набавкама секторских наручилаца - ако секторски наручилац одлучи да додели један уговор, примењују се правила која се односе на *делатност за чије је обављање предмет набавке првенствено намењен*.

- Иста одредба предвиђа и *изузетак* сагласно којем се, у случају када предмет набавке чине и *набавке из области одбране и безбедности*, уговор додељује у складу са чланом 26. овог закона.
- Набавке из области одбране и безбедности (чл. 20. и 21) и иначе у свему имају посебан третман, те представљају *апсолутни изузетак* од примене ЗЈН, чак и кад су уговором повезане са другим врстама набавки.



7. Мешовита набавка (7)

Став 3. одређује правила која се примењују у случају да *није могуће објективно утврдити првенствену намену уговора.*

Три прописана правила имају за циљ *проширење домашаја ЗЈН:*

1) у случају кад уговор обухвата предмет набавке намењен **секторској делатности и другој делатности која није секторска**, примењују се правила поступка јавне набавке која се односе на јавне наручиоце;

2) у случају кад уговор обухвата предмет набавке намењене **секторској делатности и набавке на које се примењују одредбе закона којима се уређују концесије**, примењују се правила поступка јавне набавке која се односе на секторске наручиоце;

3) у случају кад уговор обухвата предмет набавке намењен **секторској делатности и другој делатности на коју се не примењују одредбе овог закона које се односе на секторске наручиоце и јавне наручиоце**, нити одредбе закона којим се уређују концесије, примењују се правила поступка јавне набавке која се односе на секторске наручиоце.

У првом случају се примена ЗЈН проширује тако што се примењују правила која важе за набавке јавних наручилаца која предвиђају ниже финансијске прагове, у другом случају се предност даје ЗЈН у односу на закон који уређује концесије, а у трећем се правила о набавкама секторских наручилаца шире на набавке које би биле изузете од примене ЗЈН.

7. Мешовита набавка (8)

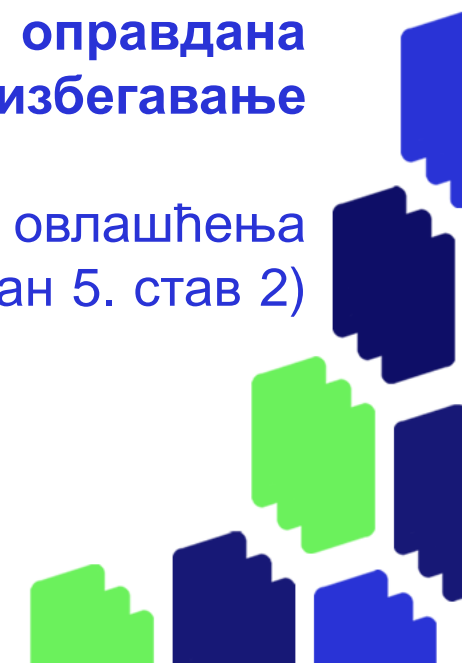
Члан 26. уређује уговоре са елементима одбране и безбедности.

- У случају постојања мешовитих набавки које делом укључују и набавке из области одбране и безбедности, закон *апсолутни примат* даје примени правила која важе за ту врсту набавки.

- То не прописује само наведени члан, већ и одредбе чл. 24. и 25 ЗЈН.

- Законодавац је посебно нагласио потребу да се уговори о набавкама које су у општем режиму јавних набавки (режим који важи за јавне наручиоце) не спајају у исти уговор са набавкама из области одбране и безбедности, изузев ако различити делови уговора не могу објективно да се одвоје или ако различити делови уговора могу да се одвоје, али је додела једног уговора оправдана објективним разлозима и сврха доделе једног уговора нема за циљ избегавање примене ЗЈН.

- Тиме је законодавац подробно разрадио одредбе о забрани злоупотребе овлашћења приликом уобличавања јавних набавки, које су предвиђене у начелима (члан 5. став 2) и општим одредбама о мешовитим набавкама (члан 22. став 2).

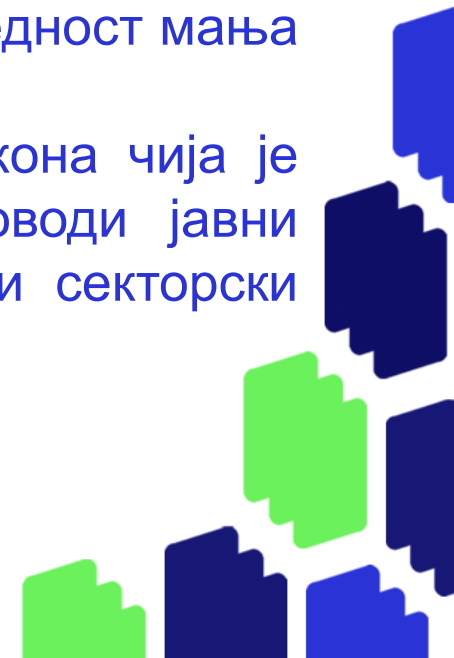


8. Прагови (1)

Члан 27. одређује финансијске прагове испод којих се ЗЈН не примењује на различите врсте јавних набавки.

Одредбе ЗЈН 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.



8. Прагови (2)

- Реч о *финансијском изузетку* од примене закона.
- Треба приметити да је у односу на свог претходника ЗЈН подигао прагове.
- Претходни закон се није примењивао на набавке чија је процењена вредност била нижа од 500.000 динара.
- Данас су ти износи најмање двоструко виши (у зависности од врсте јавне набавке).
- Такође, треба истаћи и важну промену у односу на претходни закон, која се огледа у *непостојању режима јавне набавке мале вредности*.
- Начела ЗЈН представљају *процесни минимум* за набавке из става 1.
- Код ових набавки се начела ЗЈН *примењују у целости*.
- Тиме се оне разликују од изузетака од примене ЗЈН из чл. 12, 14. и 16, код којих се начела ЗЈН примењују али на начин који је примерен околностима конкретне набавке.



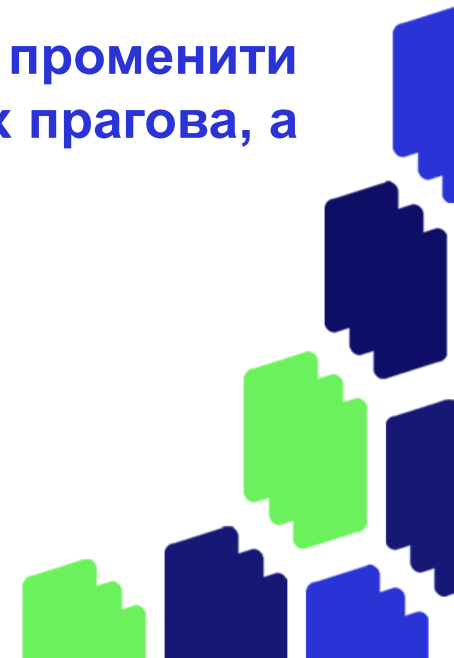
8. Прагови (3)

У члану 28. прописани су прагови од којих се закон примењује.

- Став 1. прописује оно што је имплицитно наведено у члану 27. став 1. ЗЈН, да се ЗЈН примењује на набавке чија процењена вредност достиже или прелази прагове садржане у наведеној одредби.
- Уз прагове за изузимање од примене закона (члан 27), ЗЈН помиње још једну категорију прагова – европске прагове.
- *Европске прагове* утврђује Европска комисија у складу са одговарајућим директивама ЕУ, а њихову вредност у динарима утврђује и објављује министарство надлежно за послове финансија на основу вредности прагова које објављује ЕУ.
- Европски прагови не представљају основ за изузимање од примене закона, већ су од значаја за *одређивање минималних рокова* за подношење понуда или пријава у поступцима јавних набавки које прописује ЗЈН (чл. 52–56, 58, 60, 63, 68. и 97).
- *Одређивање минималних рокова* на основу европских прагова се примењује у Републици Србији и пре њеног приступања ЕУ.

8. Прагови (4)

- **Европски прагови су значајно виши од прагова које прописује ЗЈН** (Динарска вредност европских прагова, „Службени гласник РС“, бр. 93/20).
- **Примера ради**, износ европских прагова за јавну набавку добара и услуга је преко 16 милиона динара за републичке органе и изнад 25 милиона динара за органе аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и правна лица, а за набавку друштвених и других посебних услуга је преко 88 милиона динара, а за јавну набавку радова изнад 628 милиона динара.
- **Од дана приступања Републике Србије ЕУ одговарајуће вредности европских прагова у динарима утврђује Европска комисија и објављује у Службеном листу Европске уније.**
- **Дакле, након приступања Републике Србије ЕУ, једино ће се променити надлежност за објављивање и место објављивања износа европских прагова, а они ће имати исти правни значај који имају и тренутно према ЗЈН.**



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (1)

У члану 29. став 1. утврђено је да процењена вредност предмета јавне набавке мора да буде објективна, заснована на спроведеном испитивању и истраживању тржишта предмета јавне набавке, које укључује проверу цене, квалитета, периода гаранције, одржавања и сл. и мора да буде валидна у време покретања поступка.

- У пракси Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки додаје се и то да процењена вредност мора да буде одређена на начин који омогућава законито спровођење поступка јавне набавке у свим фазама на једнак начин за све учеснике у поступку (решење бр. 4-00-528/2020 од 15.7.2020. године).
- На првом месту то значи да процењена вредност мора да буде одређена у конкурсној документацији.
- У случају њеног изостанка не може се утврдити прихватљивост понуда (у решењу бр. 4-00-1177/2018 од 10.1.2019. године стоји да је наручилац пропустио да одреди процењену вредност, па је поступак јавне набавке по службеној дужности у целини поништен).
- Такође, процењена вредност мора да буде јасно и идентично одређена на свим местима у конкурсној документацији.

9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (2)

- Тако је у случају у којем је наручилац одредио **процењену вредност у износу од 700.000 динара, а у загради додао 1.400.000 динара за две године**, Републичка комисија утврдила да не постоји могућност за објективну и накнадно проверљиву стручну оцену понуда, јер није могуће неспорно утврдити у односу на који од два наведена износа се прихватљивост понуда цени (решење бр. 4-00-173/2019 од 22.5.2019. године).
- Уколико је **јавна набавка подељена у партије**, није довољно одредити само укупну процењену вредност јавне набавке, већ наручилац мора да одреди и процењену вредност сваке партије понаособ, како би могла да се утврди прихватљивост поднетих понуда (решење бр. 4-00-608/2019 од 17.9.2019. године).
- Најзад, **кад одређује процењену вредност јавне набавке, наручилац мора да узме у обзир и трошкове употребе предмета јавне набавке.**
- Наручилац је стога морао да обустави поступак јавне набавке због непостојања финансијских средстава за набавку тонера (најповољнији понуђени апарат могао је да користи само скупе оригиналне, а не и рециклиране тонере).
- Републичка комисија је у целини поништила поступак јавне набавке зато што је то представљало пропуст наручиоца да правилно одреди процењену вредност, а не непредвидиву околност која онемогућава спровођење поступка јавне набавке (решење бр. 4-00-528/2020 од 15.7.2020. године).

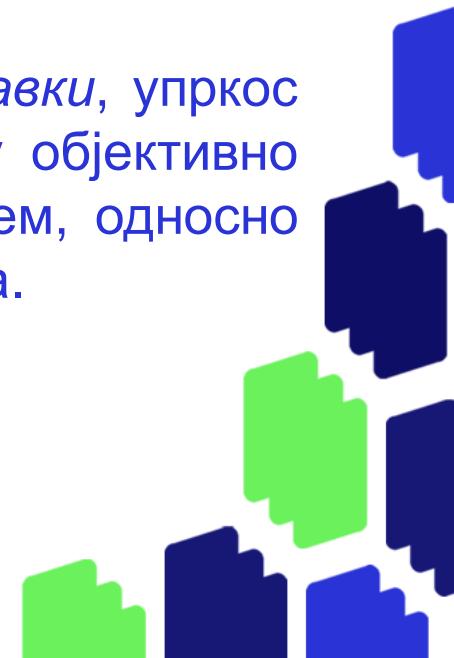
9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (3)

Ставом 2. конкретизује се неименовано начело забране злоупотребе овлашћења садржано у члану 5. став 2. ЗЈН.

▪ Наведена одредба прописује да јавна набавка не сме да буде обликована са намером избегавања примене овог закона или избегавања примене одговарајуће врсте поступка јавне набавке или са намером да одређене привредне субјекте неоправдано доведе у повољнији или у неповољнији положај.

Став 3. надграђује одредбу става 2, тако што предвиђа да предмет јавне набавке мора да буде одређен на начин да представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

▪ Уколико би се предмет набавке *поделио вештачки на више јавних набавки*, упркос томе што оне заједно чине техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину, била би изиграна сврха ЗЈН, с циљем да се умањењем, односно дељењем процењене вредности предмета набавке избегне његова примена.



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (4)

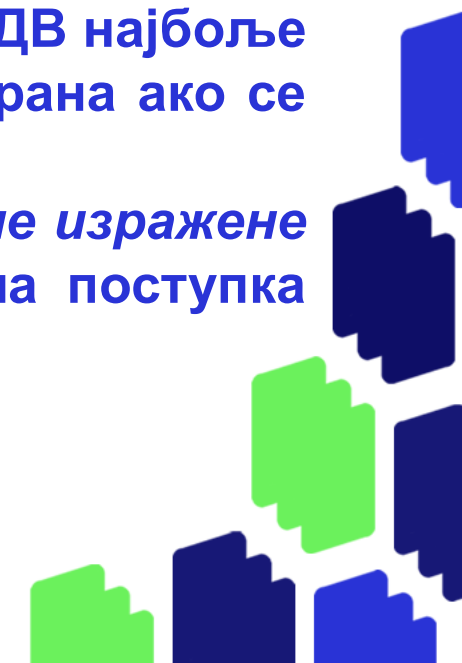
У члану 30. став 1. прописано је да се процењена вредност предмета јавне набавке исказује у динарима, без пореза на додату вредност, а обухвата процену укупних плаћања које ће извршити наручилац, укључујући све опције уговора и могуће продужење уговора, уколико је предвиђено у конкурсној документацији.

- Дакле, сваки могући утрошак јавних прихода који може да настане као резултат спроведеног поступка јавне набавке мора да буде урачунат у процењену вредност предмета јавне набавке.

- У пракси се поставило питање како поступати приликом стручне оцене понуда уколико се у поступку појаве понуђачи који нису у систему ПДВ.

- То је посебно важно онда кад је понуда понуђача који није у систему ПДВ најбоље рангирана уколико се посматра укупна цена, али није најбоље рангирана ако се пореде цене без ПДВ.

- Републичка комисија је заузела став да се у том случају *упоређују цене изражене без ПДВ*, како би се обезбедила једнакост понуђача у свим фазама поступка (решење бр. 4-00-924/2019 од 10.10.2019. године).



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (5)

У ставу 2. прописано је да, ако наручилац предвиђа исплату *награде или накнаде* понуђачима или кандидатима, дужан је да вредност тих награда или накнада урачуна у износ процењене вредности предмета јавне набавке.

▪ Награде и накнаде за учеснике у поступку јавне набавке се могу предвидети код *конкурса за дизајн (члан 77), конкурентног дијалога (члан 57) и партнерства за иновације (члан 59)*.

Одредба става 3. поставља правило према којем наручилац који има више посебних организационих јединица, јавну набавку спроводи тако да у процењену вредност предмета јавне набавке урачунава количину потребну за све своје организационе јединице.

Ст. 4. и 5. прописују могућност одређивања процењене вредности предмета јавне набавке на нивоу једне организационе јединице, под условом да је посебна организациона јединица самостално одговорна за своју јавну набавку, то јест под условом да организациона јединица самостално планира набавке, спроводи поступке јавне набавке и закључује уговоре о јавној набавци које финансира из средстава одређених у оквиру посебног буџетског раздела који има на располагању.

▪ У потоњем случају закон уважава *економску реалност* постојања засебног привредног субјекта, који, упркос организационом облику, самостално послује и самостално је одговоран за своје пословне одлуке, па и за одлуке о начину сопственог снабдевања.

9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (6)

У члану 31. прописана су правила за одређивање процењене вредности код оквирног споразума, система динамичне набавке и партнерства за иновације.

Став 1. уређује одређивање процењене вредности предмета јавне набавке код *оквирног споразума и динамичне набавке*, који доводе до закључивања већег броја појединачних уговора о јавним набавкама током свог трајања.

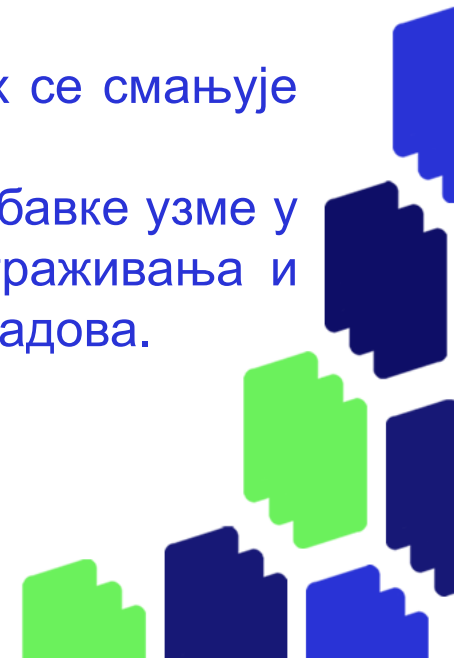
- Збир процењених вредности предмета свих тих уговора о јавним набавкама даје укупну процењену вредност предмета целокупне јавне набавке.

Став 2. регулише начин одређивања процењене вредности предмета јавне набавке у случају спровођења поступка партнерства за иновације.

- *Партнерство за иновације* је сложен поступак, који обухвата истраживачку (преткомерцијалну) и комерцијалну фазу.

- Истраживачка фаза може, такође, бити подељена на више фаза током којих се смањује круг изабраних понуђача (члан 59).

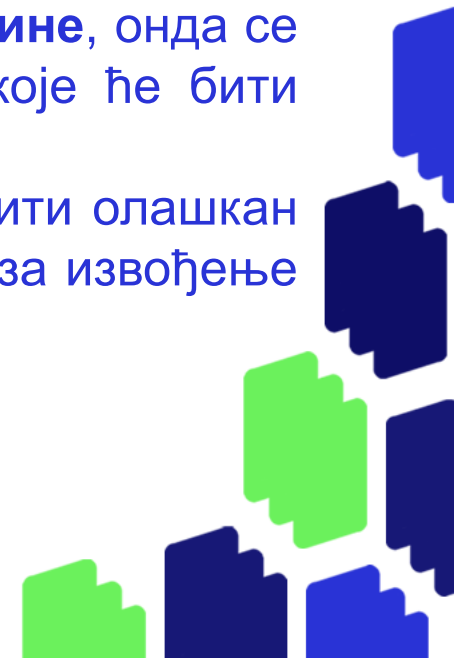
- Стога је важно да наручилац приликом процене вредности предмета јавне набавке узме у обзир све потенцијалне трошкове, како оне до којих може доћи у фази истраживања и развоја, тако и оне потребне за накнадну набавку развијених добара, услуга и радова.



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (7)

Чланови 32–34. детаљно уређују начин одређивања процењене вредности за различите врсте предмета јавних набавки – добра, услуге и радове.

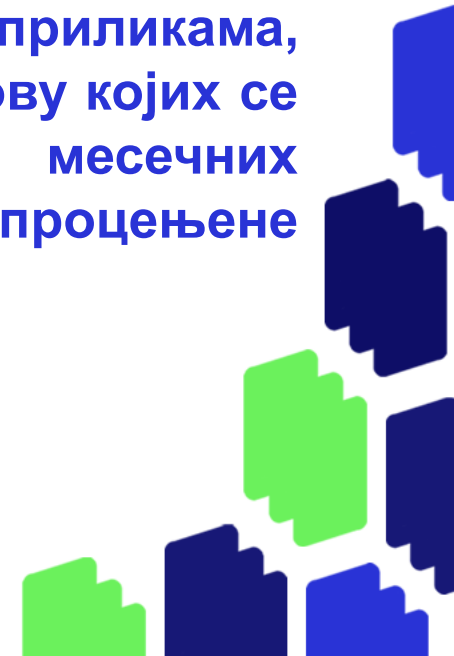
- Могло би да се издвоји правило везано за набавке *стандардних или уобичајених* добара или услуга и добара или услуга чија се *набавка периодично понавља*.
- То правило налаже да се вредност добара и услуга одређује према вредностима набављаних добара и услуга у претходној календарској години, уз евентуалне корекције у погледу количине и вредности добара.
- У потоњем случају се мисли на урачунавање раста цена на мало, односно узимање у обзир нарочитих поремећаја на тржишту (нпр. скок цена медицинских апарата и опреме у жеку пандемије 2020. године).
- Уколико, пак, **добра и услуге нису набављани претходне календарске године**, онда се укупна процењена вредност одређује на основу процене добара и услуга које ће бити сукцесивно испоручене, односно пружене у току дате календарске године.
- Код процене вредности **јавне набавке радова**, наручиоцима посао може бити олашкан утолико што се за процену могу ослонити на *техничку документацију* везану за извођење радова.



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (8)

Могу се појаснити и одредбе члана 32. став 2. и члана 33. став 3, које уређују одређивање процењене вредности код **уговора о јавним набавкама добара и услуга који ће трајати неодређено или барем дуже од четири године.**

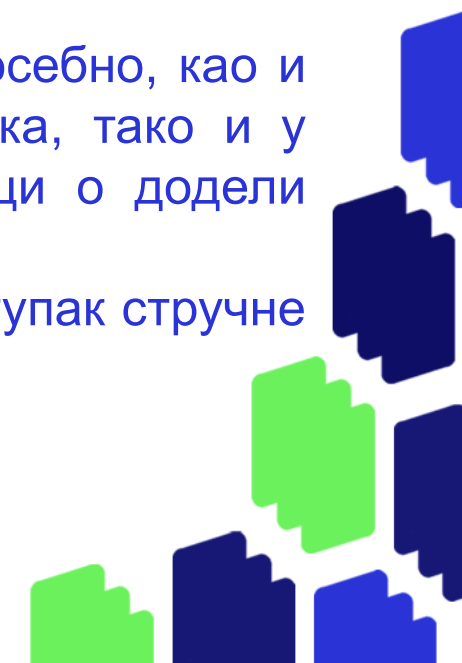
- Ту се процењена вредност предмета јавне набавке одређује према месечној процењеној вредности уговора помноженој са 48.
- Ову одредбу треба повезати са одредбом члана 66. став 4. ЗЈН, која прописује да оквирни споразум који закључује наручилац не може да траје дуже од четири године, осим у посебно оправданим случајевима који су у вези са предметом јавне набавке, које наручилац мора да образложи.
- Дакле, **законодавац прописује да, изузев у сасвим изузетним приликама, уговори о јавним набавкама (рачунајући и оквирне споразуме на основу којих се закључују) могу да трају до четири године, те зато узима 48 месечних процењених вредности уговора као највиши износ за одређивање процењене вредности.**



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (9)

У члану 35. уређено је одређивање процењене вредности јавне набавке по партијама. У ст. 1. и 2. одређено је да уколико је јавна набавка подељена у партије, није довољно одредити само укупну процењену вредност јавне набавке, већ наручилац мора да одреди и процењену вредност сваке партије посебно, како би могла да се утврди прихватљивост поднетих понуда.

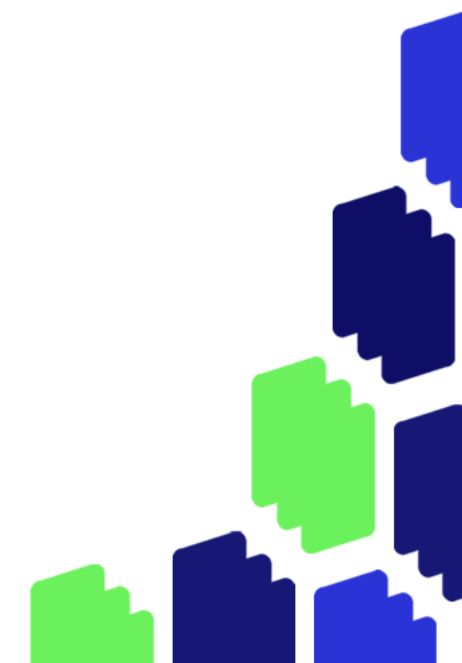
- У решењу бр. 4-00-608/2019 од 17.9.2019. године, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки по службеној дужности је у целини поништила поступак јавне набавке зато што је наручилац одредио укупну процењену вредност предмета јавне набавке, али није одредио процењену вредност посебно за сваку партију.
- Републичка комисија је истакла да се процењена вредност сваке партије посебно, као и целокупне јавне набавке мора навести како у одлуци о покретању поступка, тако и у записнику о отварању понуда, извештају о стручној оцени понуда и одлуци о додели уговора.
- У супротном, не постоји могућност за објективан и накнадно проверљив поступак стручне оцене понуда.



9. Начин одређивања процењене вредности јавне набавке (10)

У члану 35. став 3. прописано је да наручилац не може да избегне примену ЗЈН за поједину партију ако је збир вредности свих партија једнак или већи од износа прописаних у члану 27. став 1. тачка 1) ЗЈН, који одређује *минималне финансијске прагове* испод којих се закон не примењује на конкретну набавку.

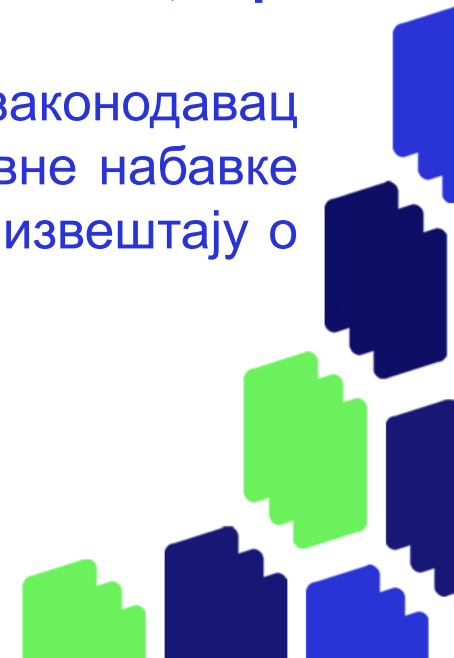
Став 4. прописује да изузетно од става 3. овог члана, наручилац не мора да примењује одредбе ЗЈН на набавку једне или више партија ако је појединачна процењена вредност те партије мања од 300.000 динара за добра или услуге, односно мања од 500.000 динара за радове *и* ако укупна процењена вредност свих тих партија није већа од износа из члана 27. став 1. тачка 1) ЗЈН.



10. Подела набавке у партије (1)

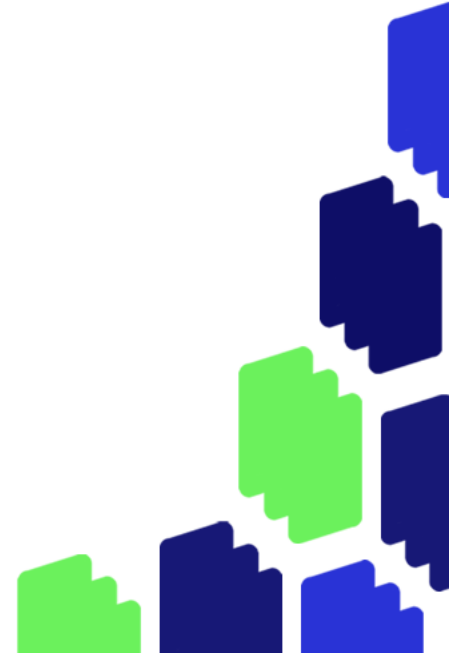
Ако је процењена вредност јавне набавке мања од износа европских прагова, наручилац је слободан да одлучи да ли ће јавну набавку поделити у партије (став 1), а ако је једнака или већа од европских прагова, а наручилац сматра да подела предмета јавне набавке у партије није прикладна, онда то мора посебно да образложи у извештају о поступку јавне набавке (став 2).

- То је последица (за домаће прилике) изузетно високих износа европских прагова (члан 28).
- Европски прагови се, зависно од врсте набавке, крећу између 16 и 628 милиона динара (Динарска вредност европских прагова, „Службени гласник РС“, бр. 93/20).
- Њихов износ умногоме ограничава конкуренцију на тржишту, те је законодавац обавезао наручиоце да код таквих набавки размотре могућност поделе јавне набавке на партије, а у случају да то није примерено, да то нарочито образложи у извештају о поступку јавне набавке.



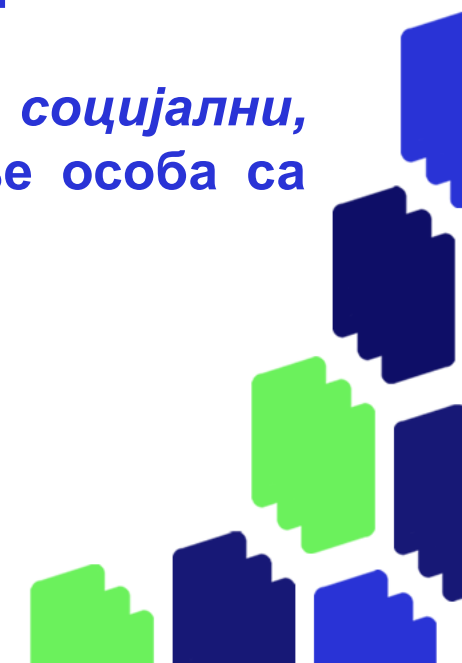
10. Подела набавке у партије (2)

- Законодавац оставља широку дискрецију наручиоцима приликом одлучивања о подели јавне набавке на партије.
- Тако наручилац сам одлучује о томе колико ће партија бити, за колико њих се може пријавити и колико њих може максимално добити један понуђач.
- Једино што законодавац захтева од наручилаца је да се све то прецизно и унапред одреди у конкурсној документацији, као и да се одреде објективни и недискриминаторски критеријуми или правила која ће се применити ако би примена критеријума за доделу уговора довела до тога да се једном понуђачу додели више партија од максималног броја који је наручилац одредио (ст. 3-5).



11. Резервисане јавне набавке (1)

- Резервисане јавне набавке прописане у члану 37. представљају пример законом допушеног ограничења конкуренције.
- ЗЈН дозвољава да одређени привредни субјекти буду фаворизовани, како би се примат дао неком другом циљу јавних набавки у односу на основну сврху поступка јавних набавки – избор економски најповољније понуде.
- Резервисане јавне набавке су пример таквог *оправданог фаворизовања* одређених привредних субјеката, јер се право учешћа у поступку јавне набавке ограничава на привредне субјекте чији је основни циљ професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом или друштвена и професионална интеграција лица у неповољном положају.
- Одредба о резервисаним јавним набавкама следи одређени *социјални, некономски циљ* – професионална рехабилитација и запошљавање особа са инвалидитетом и других тешко запошљивих лица.



11. Резервисане јавне набавке (2)

- Наручиоци слободно одлучују да ли ће одређену јавну набавку спровести као резервисану јавну набавку.
- То је потврђено и у пракси Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.
- Наиме, у решењу бр. 4-00-325/2020 од 14. маја 2020. године стоји да је подносилац захтева за заштиту права тврдио да је наручилац одређивањем јавне набавке као резервисане привилеговао одређене привредне субјекте, те да је тиме дискриминисао остале понуђаче и ограничио конкуренцију.
- Републичка комисија одбила је тај захтев као неоснован, те навела да су наручиоци слободни да одлуче кад ће спровести ову врсту јавне набавке и да резервисане јавне набавке не представљају повреду начела обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације.



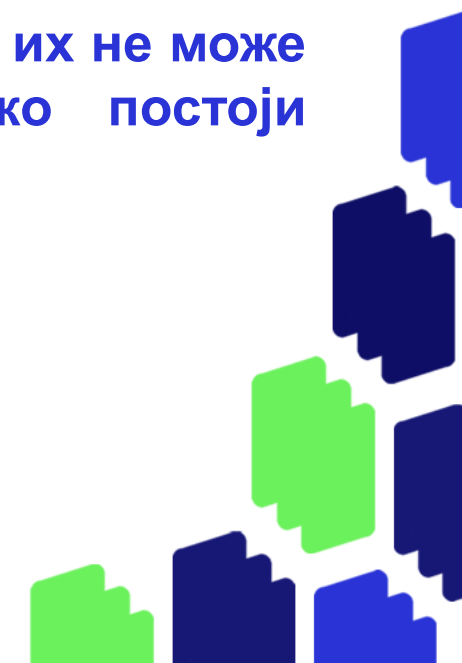
12. Заштита података, документација и евидентирање поступка (1)

- У члану 38. уређена је заштита поверљивих података и то *пословних тајни и тајних података* у смислу одговарајућих прописа.
- Предвиђене су две врсте заштите поверљивих података – условна и безусловна.
- *Условна заштита поверљивих података* садржана је у ставу 1. тачка 1) - услов да се установи обавеза наручиоца да одређене податке чува као поверљиве јесте захтев понуђача који учествује у поступку јавне набавке да одређени подаци не буду учињени доступним трећим лицима.
- Заштита поверљивих података не подразумева могућност да приступ подацима неопходним за оцену понуде буде ускраћен наручиоцу (решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки бр. 4-00-1001/2019 од 28. новембра 2019. године).



12. Заштита података, документација и евидентирање поступка (2)

- Други услов је да понуђач наведе правни основ за означавање података поверљивим и образложи разлог поверљивости.
- Републичка комисија истиче да мора да постоји „озбиљна тврдња“ да је реч о подацима или документима који нису општепознати нити лако доступни трећим лицима и да је понуђач те податке или документе заштитио одговарајућим мерама у складу са законом, пословном политиком и одговарајућим стандардима, као и да за то буду поднети одговарајући докази (решење бр. 4-00-687/2018 од 30. јула 2018. године).
- Једном кад наручилац одреди поверљивост одређених података, он их не може учинити доступним другим учесницима у поступку, изузев ако постоји *сагласност* привредног субјекта који је те податке доставио.

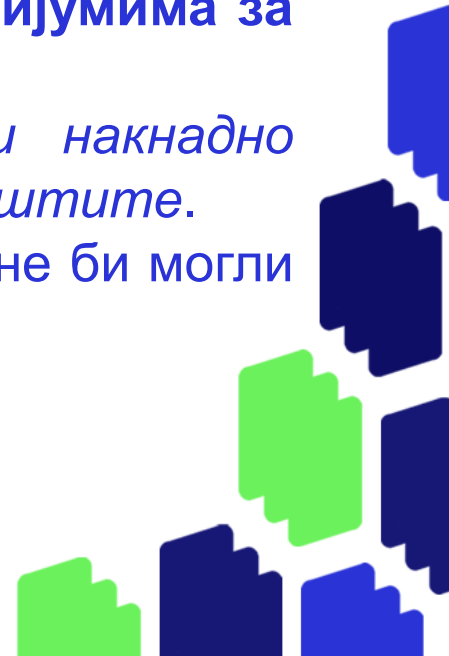


12. Заштита података, документација и евидентирање поступка (3)

- *Безусловна заштита поверљивих података* уређена је у ставу 1. тачка 2).
- Наручилац је дужан да чува као пословну тајну податке о привредним субјектима заинтересованим за учешће у поступку јавне набавке и податке о поднетим пријавама и понудама до отварања пријава, односно понуда.
- Заштита је безусловна јер на њу не може да утиче ни понуђач својим захтевом нити наручилац својим одлукама.
- Ова заштита је привремена - траје само до тренутка отварања пријава, односно понуда.
- Сврха ове заштите је *спречавање дослуха између учесника у поступку и спречавање ограничавања конкуренције.*
- *Примера ради*, учесници на одређеном тржишту, потенцијални понуђачи у одређеном поступку јавне набавке би могли да направе картел, тако што би се договорили да само један или само неки од њих поднесу понуде.
- Ако би подаци о понуђачима били учињени доступним, онда би учесници картела могли да провере да ли се сви придржавају незаконитог договора о ограничењу конкуренције и да санкционишу привредног субјекта који је изиграо картелски договор.

12. Заштита података, документација и евидентирање поступка (4)

- У пракси су се јављали примери кршења ове одредбе од стране наручилаца, што је довело до поништавања поступка јавне набавке.
- Наиме, наручиоци су, нпр. у обавештењу о поднетом захтеву за заштиту права објављивали податке о подносиоцу захтева – име, назив, адресу, матични број (решење бр. 4-00-385/2020 од 10. јуна 2020. године и решење бр. 4-00-472/2018 од 5. јула 2018. године).
- Прописано је и *ограничење* у погледу заштите поверљивости података.
- Привредни субјект као поверљиви податак не сме да означи изјаву и податке о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, каталоге, понуђену цену и елементе цене, као и друге податке у вези са критеријумима за доделу уговора и условима за извршење уговора.
- Циљ наведене одредбе је омогућавање спровођења *објективне и накнадно проверљиве стручне оцене понуда*, као и с тим повезано питање *правне заштите*.
- Ако други учесници не би били упознати са овим кључним документима, не би могли ни да оспоре одлуку наручиоца.



12. Заштита података, документација и евидентирање поступка (5)

- У члану 41. прописана су правила која се односе на документацију и евидентирање поступка.
- Наручилац је дужан да у писаној форми евидентира и документује све радње током планирања, спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци.
- Наручилац има обавезу да чува документацију најмање 5 год. од закључења појединачног уговора о јавној набавци или оквирног споразума, као и од обуставе или поништења поступка јавне набавке.
- Сагласно члану 2. тачка 12) ЗЈН, „у писаној форми“ *укључује и информације које се шаљу и чувају електронским средствима.*
- То значи да документација у вези са јавним набавкама не мора да се чува у папирном облику, већ је довољно да то буде у електронском облику.
- То је посебно важно у ситуацији у којој се највећи део те документације креира, чини доступним, чува и архивира у електронском облику на **Порталу јавних набавки**.
- Архивирање на Порталу јавних набавки може се тумачити као изузетак од обавезе наручиоца да сам чува и архивира документацију која се већ чува и архивира на Порталу јавних набавки.
- Таквом тумачењу у прилог иде и аргумент економичности (члан 6. ЗЈН), јер у том случају се иста документација не би чувала и архивирала два пута.

Захваљујемо на сарадњи