Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

СКГО



Александра Литричин, Бранимир Благојевић, Саша Варинац, Ђорђе Исаковић, Сандра Камберовић

ПРИРУЧНИК ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ НАМЕЊЕН НАРУЧИОЦИМА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

ПРИРУЧНИК ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ НАМЕЊЕН НАРУЧИОЦИМА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

**Александра Литричин, Бранимир Благојевић,
Саша Варинац, Ђорђе Исаковић,
Сандра Камберовић**

ПРИРУЧНИК ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ НАМЕЊЕН НАРУЧИОЦИМА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Београд, 2023

ПРИРУЧНИК ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ НАМЕЊЕН НАРУЧИОЦИМА У ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Аутори
Александра Литричин
Бранимир Благојевић
Саша Варинац
Ђорђе Исаковић
Сандра Камберовић

Уредница
Ружица Аранђеловић Илић

Стручни коментар
Павле Карлечик

Рецензент
Ивана Ђенић

Издавач
Стална конференција градова и општина
– Савез градова и општина Србије
Македонска 22, 11000 Београд

За издавача
Никола Тарбук, генерални секретар СКГО

Лектура
Ивана Андрић

Дизајн и припрема за штампу
Атеље, Београд
www.atelje.rs

Штампа
Досије студио, Београд
www.dosije.rs

Тираж: 500

Место и година издавања
Београд, 2023.

ISBN 978-86-80480-75-6

Израда ове публикације реализована је у оквиру пројекта „Институционална подршка СКГО – трећа фаза", а објављивање у оквиру Програма „Партнерство за добру локалну самоуправу", који подржава Влада Швајцарске, а спроводи СКГО. Ова публикација не представља ставове Владе Швајцарске.

Садржај

1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 11

1.1. Преглед развоја система јавних набавки у Републици Србији 11

1.2. Кратак преглед структуре и садржаја Закона о јавним набавкама 14

1.3. Најважније промене у систему јавних набавки према важећем закону о јавним набавкама 15

1.3.1. Прагови за примену Закона 16

1.3.2. Начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта 17

1.3.3. Комуникација електронским средствима 20

1.3.4. Партнерство за иновације 21

1.3.5. Употреба електронског каталога 21

1.3.6. Посебан режим за набавке друштвених и других посебних услуга 22

1.3.7. Основи за измену уговора о јавној набавци и дефинисање разлога за његов раскид 22

1.3.8. Успостављавање овлашћења министарства надлежног за послове финансија за контролу извршења уговора о јавним набавкама 25

1.3.9. Вршење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама од стране Канцеларије за јавне набавке 26

1.3.10. Нови начин организације и обављања послова централизованих јавних набавки, помоћних послова јавних набавки и других послова 27

1.3.11. Јединствени рок за подношење захтева за заштиту права 28

1.3.12. Успостављавање надлежности прекршајних судова за вођење прекршајних поступака за прекршаје прописане одредбама Закона 28

1.3.13. Друге новине у Закону 30

1.4. Подзаконски акти донети у складу са важећим законом о јавним набавкама 37

1.4.1. Акти Владе 37

1.4.2. Акти Канцеларије за јавне набавке 38

1.4.3. Акти министра надлежног за послове финансија 40

1.5. Начела јавних набавки у Републици Србији 41

1.5.1. Начело економичности и ефикасности 42

1.5.2. Начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације 42

1.5.3. Начело транспарентности поступка јавне набавке 43

1.5.4. Начело једнакости привредних субјеката 44

1.5.5. Начело пропорционалности 44

1.5.6. Начела поступка заштите права 44

2. ВРСТЕ ПОСТУПАКА 47
2.1. Отворени поступак (члан 52) 48
2.2. Рестриктивни поступак (чл. 53. и 54) 51
2.3. Конкурентни поступак са преговарањем (чл. 55. и 56) 54
2.4. Конкурентни дијалог (чл. 57. и 58) 55
2.5. Партнерство за иновације (чл. 59. и 60) 59
2.6. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива (чл. 61. и 62) 61
2.6.1. Ток поступка 64
2.7. Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива 66

3. ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ 67
3.1. Увод 67
3.2. Садржина плана јавних набавки 67
3.3. Истраживање тржишта 68
3.4. Новине у начину објављивања 69
3.5. План јавних набавки и посебни акт наручиоца 70
3.6. Одређивање процењене вредности у плану јавних набавки 71

4. КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА 73
4.1. Садржина конкурсне документације у отвореном поступку јавне набавке 74
4.1.1. Упутство понуђачима како да сачине понуду 76
4.1.2. Подаци на основу којих понуђачи припремају образац понуде и обрасци понуде 79
4.1.3. Модел уговора 81
4.1.4. Средства обезбеђења 81
4.1.5. Техничке спецификације 82
4.2. Објављивање и достављање конкурсне документације 84
4.3. Измене, допуне и додатна појашњења конкурсне документације о набавци 84
4.4. Садржина конкурсне документације у рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем и конкурентном дијалогу 85
4.5. Садржина конкурсне документације у партнерству за иновације 86
4.6. Садржина конкурсне документације у преговарачком поступку без објављивања јавног позива 86
4.7. Смернице за припрему конкурсне документације и припрему е-понуде на Порталу јавних набавки 87

5. ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ 89
5.1. Планирање јавних набавки 91
5.2. Креирање новог поступка јавне набавке и конкурсне документације 96
5.3. Отварање и стручна оцена понуда 108

6. КРИТЕРИЈУМИ ЗА КВАЛИТАТИВНИ ИЗБОР ПРИВРЕДНОГ СУБЈЕКТА 113
6.1. Обавезни основи за искључење 113
6.1.1. Осуђиваност за одређена кривична дела 114
6.1.2. Неизмирење доспелих пореза и доприноса 114
6.1.3. Повреда обавеза у области заштите животне средине, социјалног и радног права 115

6.1.4. Постојање сукоба интереса 115
6.1.5. Покушај да се изврши непримерен утицај на поступак одлучивања наручиоца или да се дође до поверљивих података 116
6.2. Необавезни основи за искључење 118
6.2.1. Привредни субјект је у стечају, неспособан је за плаћање или је у поступку ликвидације, његовом имовином управља стечајни (ликвидациони) управник или суд, у аранжману је поводбе са повериоцима, престао је да обавља пословну делатност или је у било каквој истоврсној ситуацији 118
6.2.2. Тежак облик непрофесионалног поступања који доводи у питање интегритет привредног субјекта 118
6.2.3. Договор са другим привредним субјектима у циљу нарушавања конкуренције 119
6.2.4. Нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка набавке, у смислу члана 90. Закона о јавним набавкама 119
6.2.5. Неиспуњење обавеза из раније закључених уговора о јавној набавци или раније закљученог концесионог уговора 120
6.2.6. Достављање неистинитих података или немогућност привредног субјекта да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта 120
6.2.7. Могућност да наручилац не искључи привредни субјект поред постојања основа за искључење 121
6.3. Критеријуми за избор привредног субјекта 122
6.3.1. Испуњеност услова за обављање професионалне делатности 123
6.3.2. Финансијски и економски капацитет 123
6.3.3. Технички и стручни капацитет 125
6.4. Начин доказивања испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта 125
6.4.1. Докази за основе за искључење 126
6.4.2. Докази за критеријуме за избор привредног субјекта 127

7. ЗЕЛЕНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ 133
7.1. Важност зелених јавних набавки 133
7.2. Зелене јавне набавке у Европи 135
7.3. Зелене јавне набавке у РС 139

8. ПОСТУПАК ЗАШТИТЕ ПРАВА 145
8.1. Двостепеност поступка заштите права 146
8.2. Начин подношења захтева за заштиту права 147
8.3. Последице поднетог захтева за заштиту права 147
8.4. Могућност оспоравања набавки које су изузете од примене Закона 148
8.5. Процесне претпоставке 148
8.6. Претходно указивање на неправилности у фази пре истека рока за подношење понуда 149
8.7. Активна легитимација 149
8.8. Благовременост 150
8.9. Уредност захтева за заштиту права (садржина поднетог захтева) 151

8.10. Обавезе наручиоца након пријема захтева за заштиту права 154
8.10.1. Објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки 154
8.10.2. Достава копије захтева за заштиту права изабраном понуђачу 154
8.10.3. Поступање наручиоца после претходне провере захтева за заштиту права 155
8.10.4. Обустава поступка заштите права 156
8.11. Поступак пред Републичком комисијом 156
8.12. Поступање по донетој одлуци Републичке комисије 158
8.13. Изрицање новчане казне наручиоцу од стране Републичке комисије у вези са поступком заштите права 158
8.14. Право на управни спор 159
8.15. Уједначавање праксе Републичке комисије 160

9. ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ 161
9.1. Измене уговора о јавној набавци 162
9.1.1. Измене на основу уговорних одредаба 164
9.1.2. Измене у погледу додатних добара, услуга или радова 164
9.1.3. Измене услед непредвиђених околности 165
9.1.4. Промена уговорне стране 166
9.1.5. Повећање обима набавке 167
9.1.6. Замена подизвођача 167

10. ПРИЛОЗИ 169
10.1. Одлука о покретању поступка набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама 169
10.2. Извештај о спроведеном поступку набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама 171
10.3. Наруџбеница у поступку набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама 172
10.4. Одлука о спровођењу поступка јавне набавке 173
10.5. Одлука о додели уговора 176
10.6. Одлука о искључењу јавности у поступку отварања понуда у поступку јавне набавке 181
10.7. Изјава о постојању/непостојању сукоба интереса у поступку јавне набавке 182
10.8. Споразум о заједничком спровођењу јавне набавке 183
10.9. Решење о усвајању захтева за заштиту права 185
10.10. Решење о одбацивању захтева за заштиту права 187

1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ЈАВНЕ НАБАВКЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1.1. Преглед развоја система јавних набавки у Републици Србији

Први пропис који је на систематски и свеобухватан начин регулисао област јавних набавки у Републици Србији јесте Закон о јавним набавкама који је донет 5. јула 2002. године и који је објављен у „Службеном гласнику РС", број 39/02. Овај закон о јавним набавкама је почео да се примењује 13. јула 2002. године (био је у примени до 5. јануара 2009) и био је први системски закон антикорупцијског карактера.

Наведени пропис је у више наврата мењан (Закон о јавним набавкама, „Сл. гласник РС", бр. 39/02, 43/03 – др. закон, 55/04 и 101/05 – др. закон). Те измене су се односиле на измене Закона о републичким административним таксама („Сл. гласник РС", број 43/03), којим су регулисани износи таксе за подношење захтева за заштиту права, а потом и на измене према Закону о изменама Закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје („Сл. гласник РС", број 101/05), а којима су повећани износи новчане казне за прекршаје у области јавних набавки, уведени преференцијали и којима је први пут успостављен функционалан систем заштите права понуђача и јавног интереса и регулисан статус Комисије за заштиту права.

Након свих ових измена Закона из 2002. године и с обзиром на то да су 2004. године ступиле на снагу две нове директиве Европске уније (ЕУ) у области јавних набавки, јавила се потреба да се и позитивни прописи Републике Србије у области јавних набавки ускладе се прописима ЕУ, па је нови закон о јавним набавкама усвојен у Народној скупштини Републике Србије 22. децембра 2008. године („Сл. гласник РС", број 116/08) и примењивао се од 6. јануара 2009. године, па све до 1. априла 2013. године.

Након тог закона, наредни закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС", бр. 124/12, 14/15 и 68/15) донет је децембра 2012. године, а почео је да се примењује 1. априла 2013. године.

Након две године примене, овај закон је у току 2015. године два пута мењан како би се учинили даљи кораци ка усаглашавању прописа о јавним набавкама са правним тековинама Европске уније. Наведени пропис најпре је измењен и допуњен у фебруару 2015. године, када је смањена преференцијална предност

домаћих добара, односно домаћих понуђача, док су у августу 2015. године извршене значајне измене и допуне тог закона, које су ступиле на снагу и биле су у примени од 12. 8. 2015. године. Тај закон је представљао значајан помак у усклађивању законодавства Републике Србије с правом ЕУ у овој области, а последњим изменама тог закона Република Србија је узела у обзир и директиве усвојене у 2014. години, и то Директиву 2014/24/ЕУ о јавним набавкама такозваних „традиционалних наручилаца" („класични сектор") и Директиву 2014/25/ЕУ о поступцима субјеката који обављају делатности у областима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга („комунални сектор").

Стратегијом развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014–2018. године и акционим плановима за спровођење ове стратегије развоја јавних набавки у Републици Србији, било је планирано да нови закон о јавним набавкама буде усвојен у току периода који ова стратегија обухвата и да се њиме обезбеди пуна усклађеност законодавства у области јавних набавки са правним тековинама ЕУ.

Директиве ЕУ у области јавних набавки са којима је било потребно ускладити Закон су:

- Директива 2014/24/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и о стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ – тзв. „Класична директива";
- Директива 2014/25/ЕУ Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о набавкама субјеката који послују у секторима водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и о стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕЗ – тзв. „Секторска (комунална) директива";
- Директива 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о координацији поступака за доделу одређених уговора о набавкама радова, добара и услуга које закључују јавни наручиоци или наручиоци у области одбране и безбедности – тзв. „Директива у области одбране";
- Директива 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године о измени директива Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ у погледу побољшања делотворности поступака преиспитивања у вези са доделом уговора о јавним набавкама – тзв. „Директива о правној заштити".

Када говоримо о новом закону и разлозима за његово доношење, треба посебно напоменути да је услов за ступање у чланство ЕУ прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ и институционални оквир који је чини. Процес преговора, који у суштини значи процес усаглашавања обе стране, обавља се у комуникацији између надлежних органа ЕУ и државе кандидата.

Правне тековине ЕУ (примарно законодавство – оснивачки уговори, секундарно законодавство – уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења, остали акти – резолуције, изјаве, смернице, заједничке акције и др., и други извори права, тј. начела дефинисана у пресудама Суда правде ЕУ, општа правна начела, међународни уговори) подељене су у 35 преговарачких поглавља, међу којима се поглавље 5 односи на јавне набавке.

У марту 2012. године Србија је од Европског савета добила статус кандидата за чланство у Европској унији, а 21. јануара 2014. године званично су почели преговори Србије и Европске уније о приступању наше земље овој заједници, када је одржана Међувладина конференција између Србије и Европске уније. Важно је поменути и да је 1. септембра 2013. године ступио на снагу Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), који обавезује Србију на усклађивање са законодавством Европске уније.

Република Србија, као држава кандидат, у обавези је да у потпуности усклади своје законодавство у области јавних набавки са правним тековинама Европске уније, као и да обезбеди његову пуну примену на свим нивоима, од републичког до локалног.

На Међувладиној конференцији о приступању Србије Европској унији, која је одржана 13. децембра 2016. године у Бриселу, у преговорима за приступање Републике Србије Европској унији отворено је поглавље 5, које се односи на јавне набавке, као и на јавно-приватно партнерство и концесије. Отварање тог поглавља засновано је на оцени да је регулатива у наведеним областима у Србији у великој мери (али и даље недовољно) усклађена са правним тековинама ЕУ, као и да је Србија учинила значајан напредак у тим областима. Међутим, на поменутој конференцији су усвојена и мерила за затварање поглавља 5, односно циљеви које је потребно да Србија испуни како би се, у поменутим областима, остварили политика и инструменти попут оних у државама чланицама ЕУ. Прво мерило односи се на постизање потпуне усклађености домаћег правног оквира са правним тековинама ЕУ.

Нови закон није донет у првобитно планираном року, али је усвојен на Деветој седници Другог редовног заседања Народне скупштине Републике Србије у 2019. години и објављен у „Службеном гласнику РС", број 91 од 24. децембра 2019. године.

Нови Закон о јавним набавкама (даље у тексту: Закон) ступио је на снагу 1. јануара 2020. године (осмог дана од дана објављивања), а почео је да се примењује од 1. јула 2020. године, осим појединих одредаба, које ће већим делом бити у примени од дана приступања Републике Србије ЕУ.

Треба напоменути да су за систем јавних набавки од значаја и други закони, и то:

- Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС", бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење),
- Закон о облигационим односима („Сл. лист СФРЈ", бр. 29/78, 39/85, 45/89 – одлука УСЈ и 57/89, „Сл. лист СРЈ", број 31/93, „Сл. лист СЦГ", број 1/03 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС", број 18/20),
- Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС", бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – испр, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20),
- Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама („Сл. гласник РС", бр. 88/11, 15/16 и 104/16),
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Сл. гласник РС", бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10),
- Закон о државној ревизорској институцији („Сл. гласник РС", бр. 101/05, 54/07, 36/10 и 44/18 – др. закон),

- Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13),
- Закон о јавним предузећима („Сл. гласник РС”, бр. 15/16 и 88/19),
- Закон о прекршајима („Сл. гласник РС”, бр. 65/13, 13/16, 98/16 – одлука УС, 91/19 и 91/19 – др. закон),
- као и други закони којима се уређују области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга, као и кривични поступак.

Сви наведени прописи, заједно са подзаконским актима донетим на основу Закона о јавним набавкама, чине заокружен законодавни оквир јавних набавки у Републици Србији.

1.2. Кратак преглед структуре и садржаја Закона о јавним набавкама

Одредбе Закона о јавним набавкама су распоређене у деветнаест глава, и то:

I Основне одредбе
II Поступци јавне набавке
III Технике и инструменти у поступцима јавних набавки
IV Посебни режими набавке
V Централизоване и заједничке јавне набавке
VI Рачунање и одређивање рокова
VII Припрема за спровођење поступка јавне набавке
VIII Објављивање и транспарентност
IX Избор учесника и додела уговора
X Извршење уговора
XI Јавне набавке у области одбране и безбедности
XII Секторске делатности
XIII Понуде које обухватају производе пореклом из трећих држава и односи са тим државама
XIV Канцеларија за јавне набавке
XV Портал јавних набавки
XVI Оспособљавање и усавршавање за обављање послова јавних набавки
XVII Правна заштита
XVIII Казнене одредбе
XIX Прелазне и завршне одредбе.

Такође, Закон садржи и девет прилога.

Прилоī 1 садржи списак делатности у грађевинарству, који је значајан за уговоре о јавној набавци радова.

Прилоī 2 садржи списак војне опреме и списак добара које набављају јавни наручиоци у области одбране, који се примењују у вези са јавним набавкама у области одбране и безбедности.

У ***Прилоīу 3*** су утврђени захтеви који се односе на алате и уређаје за електронски пријем понуда, пријава, као и планова и дизајна у вези са конкурсима за дизајн и они су значајни за развој и функционисање Портала јавних набавки.

Прилоīом 4 утврђена је садржина огласа о јавној набавци.

Прилоīом 5 је уређена садржина документације о набавци у вези са електронском лицитацијом.

Прилоīом 6 су уређени садржина позива за подношење понуда, позива за учешће у дијалогу, позива за преговарање и позива за подношење пријава.

У ***Прилоīу 7*** су одређени предмети набавки који спадају у друштвене и друге посебне услуге.

У ***Прилоīу 8*** наведен је списак међународних конвенција у области социјалног и радног права и конвенција о заштити животне средине које су значајне за утврђивање основа за искључење (члан 111. Закона).

Прилоī 9 Закона садржи списак правних аката Европске уније који је значајан за различита питања која су уређена Законом.

1.3. Најважније промене у систему јавних набавки према важећем закону о јавним набавкама

Пре доношења Закона, Влада Републике Србије усвојила је Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године („Сл. гласник РС”, број 82/19), у којем је констатовано да су кључне новине које Закон доноси следеће:

- нови прагови за примену закона, односно прагови до којих се закон не примењује, као и увођење европских прагова;
- начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта – путем обавезне изјаве на стандардном обрасцу, у свим поступцима, коју даје привредни субјект, а којом изјављује да испуњава све тражене критеријуме и да није у некој од ситуација због којих се искључује или се може искључити из поступка јавне набавке, уместо извода и потврда које издају надлежни органи;
- комуникација електронским средствима – комуникација и размена података у поступку јавне набавке електронским средствима на Порталу јавних набавки;
- партнерство за иновације – нова врста поступка јавне набавке с циљем развоја и набавке иновативних добара, радова или услуга;

- употреба електронског каталога;
- посебан режим за набавку друштвених и других посебних услуга;
- нови основи за измену уговора о јавној набавци и дефинисање разлога за његов раскид;
- установљавање надлежности Министарства финансија за контролу извршења уговора о јавним набавкама;
- вршење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама од стране Канцеларије за јавне набавке;
- нови начин организације и обављања послова централизованих јавних набавки, помоћних послова јавних набавки и других послова;
- јединствени рок за подношење захтева за заштиту права од десет дана, независно од врсте поступка;
- установљавање надлежности прекршајних судова за вођење прекршајних поступака за прекршаје прописане одредбама Закона.

1.3.1. Праїови за ūримену Закона

Законом се праг до којег наручиоци нису у обавези да примењују одредбе овог закона значајно повећава. Наиме, наручиоци нису у обавези да примењују одредбе Закона 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 представништва 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 (наведених у Прилогу 7) 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.

Закон прописује две обавезе за наручиоце које се односе на набавке испод прагова за примену Закона. Наиме, када спроводе набавке испод прагова прописаних Законом, наручиоци су дужни да:

- примењују начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке и
- својим посебним актима уреде начин спровођења ових поступака набавки.

На први поглед, значајно повећање прагова до којих наручиоци нису у обавези да примењују одредбе овог закона требало би да олакша посао запосленима у

јединицама локалне самоуправе који раде на пословима јавних набавки и поједностави поступке набавки које ће спроводити. Међутим, баш из разлога што је на овај начин значајан број набавки стављен „испод радара", то ће довести и већ је довело, до тога да контролни и инспекцијски органи далеко више обрате пажњу управо на те набавке и контролишу их полазећи од одредаба посебног (интерног) акта наручиоца, тражећи, између осталог, конкретне доказе о извршеним истраживањима тржишта, начину на који наручиоци доказују да су применили начела овог закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке, и не прихватајући само прибављање тзв. „услужних понуда" ни чињеницу да се по правилу у овим набавкама добија само по једна понуда чија је вредност приближна или једнака процењеној вредности.

Ипак, треба истаћи да су прагови у Закону одређени у складу са праговима који се примењују у другим државама, па и у државама чланицама ЕУ, који су одређени и у већим вредностима. Тако је, на пример, у Републици Хрватској праг за примену Закона о јавним набавкама за добра и услуге оквирно 3.000.000 динара, док је за добра овај праг оквирно 7.500.000,00 динара.

1.3.2. Начин доказивања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта

Једна од најзначајнијих новина у Закону јесте дужност да се критеријуми за квалитативни избор доказују изјавом о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, док образац изјаве сачињава Канцеларија за јавне набавке.

У изјави о испуњености критеријума привредни субјекти наводе издаваоце доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта и изјављују да ће, на захтев и без одлагања, моћи наручиоцу да доставе те доказе. Закон даје могућност привредним субјектима да користе изјаву о испуњености критеријума коју су већ користили у неком претходном поступку јавне набавке, ако потврде да су подаци садржани у њој и даље исправни.

Чланом 118. Закона одређен је начин на који привредни субјекти иницијално доказују да на њиховој страни не постоје основи за искључење, да испуњавају захтеване критеријуме за избор привредног субјекта, као и да испуњавају критеријуме или правила одређена за смањење броја способних кандидата у складу са чланом 64. тог закона, уколико је те критеријуме или правила одредио наручилац.

Привредни субјекти иницијално, у понуди, достављају изјаву о испуњености критеријума. Наручилац, дакле, према одредбама Закона, не може захтевати од привредних субјеката да доставе одмах, у понуди, конкретне доказе, већ једино изјаву којом иницијално потврђују да на њиховој страни не постоје основи за искључење и да испуњавају захтеване критеријуме за избор привредног субјекта, као и да испуњавају критеријуме или правила одређена за смањење броја способних кандидата у складу са чланом 64. Закона, уколико је те критеријуме или правила одредио наручилац.

С друге стране, 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 (која је најбоље рангирана после примене критеријума за доделу уговора) 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. члана 119. Закона. Дакле, када у току стручне оцене понуда наручилац, применом критеријума за доделу уговора, утврди 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 првој фази двофазних поступака (рестриктивни поступак, конкурентни поступак са преговарањем, који користе само јавни наручиоци, конкурентни дијалог, партнерство за иновације и преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, који користе само секторски наручиоци).

У ставу 2. члана 119. Закона 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. одређено је да, без обзира на процењену вредност јавне набавке (и ако је нижа од 5.000.000 динара), наручилац може затражити 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 (ако, рецимо, посумња у истинитост изјаве). 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. Закона прописано је 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. 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 пристанку, помоћу којих могу да се прибаве докази, односно извршии 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 када већ поседује важеће релевантне доказе. Најчешће ће то бити из неког од претходних поступака јавних набавки које је спроводио наручилац.

У ставу 5. члана 119. Закона 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. Закона. Указујемо на то да је у члану 142. став 2. тог 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, захтевати од понуђача односно кандидата да достави неопходне информације или додатну документацију. Више речи о допуни понуде биће у наставку текста.

У ставу 6. члана 119. Закона 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. овог члана. Том одредбом прописано је да је, ако понуђач не достави тражене доказе у остављеном року или достављеним доказима не докаже да испуњава критеријуме за квалитативни избор, наручилац дужан да одбије понуду тог понуђача и, у складу са ставом 1. овог члана, позове следећег понуђача који је поднео најповољнију понуду или да обустави поступак јавне набавке, ако постоје разлози за обуставу.

Достављање саме понуде, са поменутом изјавом, као и достављање доказа од стране понуђача чија је понуда најповољнија врши се по правилу електронски, преко Портала јавних набавки. Практично, попуњавање изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта (од стране понуђача, члана групе понуђача, подизвођача или привредног субјекта чији се капацитети користе у складу са чланом 130. Закона) јесте и прва и, може се рећи, претходна радња коју понуђачи предузимају приликом припреме своје електронске понуде на Порталу јавних набавки.

Привредни субјекти су у обавези да у поменутој изјави наведу истините податке, те да истинитост тих података и потврде достављањем тражених доказа уколико их је наручилац позвао да то учине. У вези са тим обавезама привредног субјекта је и прекршај који је одређен чланом 237. став 1. тачка 1) Закона. Тај 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, као понуђача који је поднео најповољнију понуду, позове да достави доказе који потврђују оно што је наведено у изјави, он достави доказе који садрже податке другачије од оних из изјаве, односно доказе који указују на то да су подаци из изјаве били неистинити. Други начин извршења прекршаја 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.

У вези са тим, напомињемо и да је у члану 112. став 1. тачка 6) Закона прописано да наручилац у конкурсној документацији може предвидети да ће искључити привредни субјект (необавезан основ за искључење) уколико утврди да је у поступцима

јавних набавки у периоду од претходне три године од дана истека рока за подношење понуда доставио неистините податке потребне за проверу основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта или да није био у стању да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, уколико је као средство доказивања користио изјаву из члана 118. овог закона.

Исто тако, у вези са наведеним, морамо указати и на то да је у оквиру кривичног дела злоупотребе у вези са јавном набавком из члана 228. Кривичног законика као кривично дело предвиђена ситуација када привредни субјект у вези са јавном набавком поднесе понуду засновану на лажним подацима.

1.3.3. Комуникација електронским средствима

Најзначајнију новину у Закону представља електронско подношење понуда, које смањује време потребно за спровођење поступака јавних набавки, олакшава учешће понуђачима, али и повећава интегритет поступка, будући да се обезбеђује то да понуде остају „закључане" све до момента отварања понуда.

Према Закону, комуникација и размена података у поступку јавне набавке врше се електронским средствима на Порталу јавних набавки, у складу са одредбама овог закона и упутством за коришћење Портала јавних набавки. Комуникацијом и разменом података сматра се:

1) састављање и слање на објављивање огласа о јавној набавци и њихових измена и допуна;
2) електронска доступност описне и конкурсне документације и измена и допуна те документације;
3) позивање привредних субјеката на подношење понуда и пријава, на преговарање или дијалог;
4) комуникација између наручилаца и привредних субјеката у вези са додатним информацијама и појашњењима потребним за припремање и подношење понуде или пријаве;
5) подношење и отварање понуда, пријава, планова и дизајна;
6) комуникација између наручилаца и понуђача у вези са подношењем, допунама или појашњењима понуде, пријаве и исправљањем рачунских грешака;
7) комуникација између наручилаца и понуђача у вези са подношењем доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта;
8) објављивање и достављање одлука које је наручилац дужан да објави и достави, у складу са Законом о јавним набавкама;
9) комуникација између Канцеларије за јавне набавке и наручилаца у вези са чланом 62. ст. 2. и 3. овог закона (преговарачки поступак без објављивања јавног позива: ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове, односно „због хитности");
10) подношење захтева за заштиту права и објављивање одлука Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Кад је реч о комуникацији, Закон садржи још једну новину, а то је уређивање могућности усмене комуникације. Наиме, комуникација између наручиоца и привредних субјеката у поступку јавне набавке у изузетним случајевима може да буде и усмена, ако се не односи на битне елементе поступка јавне набавке и ако овим законом другачије није прописано, под условом да је садржина те комуникације у задовољавајућој мери документована.

При томе, битни елементи поступка јавне набавке укључују документацију о набавци, пријаве и понуде. Према Закону, усмена комуникација са привредним субјектима која би могла значајно да утиче на садржину и оцену понуда мора да буде у задовољавајућој мери и на одговарајући начин документована, састављањем писаних белешки или записника, аудио-снимака или сажетака главних елемената комуникације и сл., при чему треба водити рачуна о поштовању одредаба Закона о електронским комуникацијама, Закона о заштити података о личности и сл.

1.3.4. Партнерство за иновације

Партнерство за иновације је нови поступак јавне набавке, који је у европски правни оквир уведен Директивом 2014/24/ЕУ. Овај поступак наручиоцима омогућава да успоставе дугорочно иновационо партнерство за развој и накнадну куповину новог, иновативног производа, услуге или радова, без потребе за посебним поступком јавне набавке (под условом да тај иновативни производ, услуга или иновативни радови могу задовољити предвиђене нивое квалитета и трошкова). Овај поступак ћемо детаљно обратити у глави *2. Врсте поступака*.

1.3.5. Употреба електронског каталога

Законодавац је предвидео могућност за наручиоца да у поступку јавне набавке, у случајевима када се користе електронска средства комуникације, захтева или дозволи да се понуде подносе у форми електронског каталога или да понуде садрже електронски каталог.

Електронски каталози представљају технику и инструмент у поступцима јавних набавки који је установљен с циљем да се подстиче и унапређује конкуренција, нарочито ако се узме у обзир могућност постизања уштеда како у времену потребном за спровођење поступка и реализацију набавке, тако и у трошковима спровођења поступка. Примена електронских каталога олакшава спровођење поступака јавних набавки, нарочито (али не искључиво) када се у поступцима користе оквирни споразуми или у оквиру система динамичне набавке, који такође представљају технике и инструменте у поступцима јавних набавки.

Електронски каталог наручиоци формирају на Порталу пре покретања поступка јавне набавке, а понуђачи тај каталог попуњавају.

1.3.6. Посебан режим за набавке друштвених и других посебних услуга

Важећи закон, у складу са Директивом ЕУ о јавним набавкама, уређује посебна правила за јавну набавку друштвених и других посебних услуга. Одредбе Закона се не примењују на набавку ових услуга ако 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, Закон уводи значајно веће прагове за примену поступака јавних набавки код набавке ових услуга.

Закон изричито уређује да је наручилац дужан да посебним актом[1] ближе уреди начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

Најзначајнија одредба у вези са набавком ових услуга је она која уређује да рокови у поступку доделе уговора о јавној набавци могу да буду и краћи од рокова прописаних за поједине врсте поступака јавне набавке, при чему је наручилац дужан да одреди примерене рокове за подношење пријава и понуда, посебно узимајући у обзир сложеност предмета набавке и време потребно за израду пријава и понуда.

1.3.7. Основи за измену уговора о јавној набавци и дефинисање разлога за његов раскид

Закон садржи значајне новине у вези са извршењем уговора, које се пре свега односе на могућности које су дате у погледу дозвољених основа за измене уговора о јавним набавкама.

Закон предвиђа више разлога за измену уговора у односу на ЗЈН/2012, али и шире одређене разлоге који су постојали и у том претходном закону. Такође, по први пут је у једном закону о јавним набавкама уређена и могућност раскида уговора.

Тако су одредбама чл. 155–161. Закона уређене дозвољене измене уговора о јавним набавкама. Чланом 155. став 1. прописано је да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци (не и после истека трајања уговора), у складу са одредбама чл. 156–161. тог закона, изменити 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. Закона и у случају измена које се врше услед непредвиђених околности, на начин прописан чланом 158. Закона.

1 Видети моделе посебног (интерног) акта Сталне конференције градова и општина: *http://mail.skgo.org/vesti/detaljno/2465/skgo-izradila-modele-internog-akta-u-skladu-sa-novim-zakonom-o-javnim-nabavkama*.

С друге стране, у случају измене уговора која се врши на основу одредаба чл. 156, 159, 160. и 161. Закона (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 чл. 156–161. Закона. Можемо још једном констатовати да тај закон предвиђа знатно више могућности у погледу таквих измена уговора у односу на претходни закон. Тако Закон под одређеним условима допушта измене уговора из следећи разлога:

I На 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 измене 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.

II 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”, број 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% уговорених количина радова.

III 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 овде 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.

IV Промена уговорне стране (члан 159)

Могућа је и промена изабраног понуђача са којим је наручилац закључио уговор о јавној набавци, али само 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.

V Повећање обима набавке (члан 160)

Уговор о јавној набавци може се изменити 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 уговорене вредности 200 милиона динара, наручилац може повећати обим набавке максимално за око 7,5%, што износи 14.999.999,00 динара 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.

VI 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 додату вредност, независно од тога 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.

Закон, такође, по први пут одређује разлоге за раскид уговора о јавној набавци. Тако је у члану 163. Закона прописано да наручилац раскида уговор о јавној набавци:

1) ако настану околности које би као последицу имале битну измену уговора, што би захтевало спровођење новог поступка јавне набавке;

2) ако је привредни субјект са којим је закључен уговор о јавној набавци у поступку јавне набавке, због постојања основа за искључење привредног субјекта, требало да буде искључен из поступка;
3) ако уговор није требало да се додели с обзиром на озбиљну повреду обавеза из Уговора о функционисању Европске уније, Директиве 2014/24/ЕУ и Директиве 2014/25/ЕУ, која је утврђена пресудом Суда правде Европске уније, у складу са чланом 258. Уговора о функционисању Европске уније.

Што се тиче наведене тачке 1), истичемо да је чланом 154. ст. 3. и 4. Закона прописано да наручилац не може да врши битне измене уговора о јавној набавци, као и да се измена уговора сматра се битном у случају када као последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен, односно ако би се значајно изменила природа првобитно закљученог уговора, при чему битна измена уговора постоји увек када је испуњен један или више од следећих услова:

1) изменом се уводе услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућавали укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани или прихватање друге понуде у односу на првобитно прихваћену или омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора;
2) изменом се мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором;
3) изменом се значајно повећава обим уговора;
4) промена привредног субјекта са којим је закључен уговор о јавној набавци, осим у случајевима из члана 159. Закона.

Практично, битне измене уговора су оквир за дозвољене измене уговора из чл. 156–161. Закона. Уколико околности за измену уговора „пређу границу" предвиђених битних измена, онда се више не могу вршити измене, већ уговор о јавној набавци мора бити раскинут на основу одредаба члана 163. Закона.

1.3.8. Установљавање овлашћења министарства надлежног за послове финансија за контролу извршења уговора о јавним набавкама

Према одредбама Закона, уговор о јавној набавци извршава се у складу са условима одређеним у документацији о набавци и изабраном понудом, док је наручилац обавезан да врши контролу извршења уговора о јавној набавци у складу са условима одређеним у документацији о набавци и изабраном понудом, те не може вршити битне измене уговора о јавној набавци, које су изричито прописане законом.

Министарство надлежно за послове финансија врши надзор над извршењем уговора о јавним набавкама.

1.3.9. Вршење мониторинга над применом прописа о јавним набавкама од стране Канцеларије за јавне набавке

Канцеларија за јавне набавке је надлежна да спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама с циљем спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени овог закона.

Поступак мониторинга спроводи се:

- 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 по службеној дужности (само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове / разлози „хитности"),
- на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

Законом је прописано да је задатак Канцеларије за јавне набавке да ближе уреди начин спровођења мониторинга. Такође, Закон изричито уређује да мониторинг који се спроводи у току спровођења поступка јавне набавке не заустављa поступак јавне набавке, као и да се мониторинг не спроводи:

- ако се утврди да Канцеларија за јавне набавке није надлежна;
- ако је протекао рок од три године од завршетка поступка јавне набавке или закључења уговора без спровођења поступка;
- ако се из обавештења не могу утврдити подносилац и подаци од значаја за поступање.

У члану 179. Закона, 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. Дакле, у питању је нови облик контроле и утврђивања неправилности који је уведен у Закон.

Правила у вези са мониторингом су уређена чланом 180. Закона. Тако је прописано да Канцеларија за јавне набавке спроводи мониторинг с циљем спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени Закона о јавним набавкама. 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, а у случају спровођења преговарачког поступка без претходног објављивања из члана 61. став 1. тач. 1) и 2) тог закона поступа по службеној дужности. Такође, Канцеларија спроводи мониторинг и на основу обавештења правног или физичког лица, органа државне управе, органа аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и других државних органа.

Одредбом члана 180. став 4. Закона прописано је 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 пописа о јавним набавкама* (даље у тексту: Правилник), који је објављен у „Службеном гласнику РС", број 93 од 1. јула 2020. године и ступио је на снагу истог дана.

Канцеларија за јавне набавке је овлашћена да, на основу резултата спроведеног мониторинга, иницира покретање поступака за утврђивање одговорности пред надлежним органима. Пре свега, Канцеларији у том погледу стоји на располагању могућност подношења захтева за покретање прекршајног поступка и може се очекивати да ће бити велики број таквих захтева у будућем периоду. На крају, треба истаћи да је Канцеларија за јавне набавке на својој интернет страници објавила и *Водич кроз мониторинг над применом пописа из области јавних набавки*[2].

1.3.10. Нови начин организације и обављања послова централизованих јавних набавки, помоћних послова јавних набавки и других послова

Чланом 78. Закона прописано је да наручилац може да набавља добра, услуге или радове:

1) на основу оквирног споразума који је закључило тело за централизоване јавне набавке које обавља послове централизоване јавне набавке из члана 2. став 1. тачка 15) подтачка (2) овог закона (*додела уговора о јавној набавци или закључивање оквирних споразума за добра, услуге или радове које ће користити наручиоци*), у складу са чланом 66. став 9. овог закона (*уговоре о јавној набавци на основу оквирног споразума могу да закључе наручиоци који су закључили оквирни споразум, наручиоци у чије име је оквирни споразум закључен, као и наручиоци за које се из документације о набавци јасно може утврдити да им је оквирни споразум намењен*);
2) на основу уговора који је доделило тело за централизоване јавне набавке које обавља послове централизоване јавне набавке из члана 2. став 1. тачка 15) подтачка (2) овог закона (*додела уговора о јавној набавци или закључивање оквирних споразума за добра, услуге или радове које ће користити наручиоци*) или

2 *http://www.ujn.gov.rs/vesti/objavljen-vodic-kroz-monitoring-nad-primenom-propisa-iz-oblasti-javnih-nabavki/*.

3) користећи систем динамичне набавке којим управља тело за централизоване јавне набавке које обавља послове централизоване јавне набавке из члана 2. став 1. тачка 15) подтачка (2) овог закона (*додела уговора о јавној набавци или закључивање оквирних споразума за добра, услуге или радове које ће користити наручиоци*).

Наручилац може телу за централизоване јавне набавке без примене поступка јавне набавке доделити уговор о обављању послова централизованих јавних набавки, који може да укључује и обављање помоћних послова набавке.

Тело за централизоване јавне набавке је наручилац који обавља послове централизованих јавних набавки, а може да обавља и помоћне послове јавних набавки.

1.3.11. Јединствени рок за подношење захтева за заштиту права

У погледу рокова за подношење захтева за заштиту права, Закон доноси две значајне новине.

Прва новина односи се на рок за подношење захтева за заштиту права којим се оспоравају радње наручиоца у вези са одређивањем врсте поступка, садржином јавног позива и конкурсном документацијом, и у том случају ће се сматрати да је захтев благовремен ако је примљен од стране наручиоца најкасније три дана пре истека рока за подношење понуда односно пријава, без обзира на начин достављања.

Друга новина је да се захтев за заштиту права којим се оспоравају радње наручиоца предузете након истека рока за подношење понуда или пријава подноси у року од десет дана од дана објављивања одлуке наручиоца на Порталу јавних набавки.

1.3.12. Установљавање надлежности прекршајних судова за вођење прекршајних поступака за прекршаје прописане одредбама Закона

Претходним Законом о јавним набавкама било је прописано да Републичка комисија води прекршајни поступак у првом степену за прекршаје прописане овим законом. Ово решење се показало као практично неспроводиво, будући да Републичка комисија, због одредаба закона којим се уређује прекршајни поступак, није била у могућности да поступа по овом посебном овлашћењу.

Важећим Законом је отклоњен узрок застоја у вођењу прекршајних поступака, те је сада прописано да Републичка комисија подноси захтев за покретање прекршајног поступка када у поступку заштите права утврди да је учињена повреда одредаба овог закона која може бити основ прекршајне одговорности.[3]

3 Члан 234. Закона о јавним набавкама.

Такође, Канцеларија за јавне набавке подноси захтев за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане овим законом. Чланом 246. Закона је прописано да одредбе члана 87. став 2. тачка 1) и члана 100. став 2. Закона о прекршајима престају да важе даном почетка примене Закона, те да ће Републичка комисија предати надлежним прекршајним судовима предмете који се односе на прекршаје из претходно важећег Закона, најкасније у року од 30 дана од дана почетка примене Закона.

То значи да су одредбе Закона о прекршајима којима је прописано да Републичка комисија води прекршајни поступак за прекршаје из области јавних набавки престале да важе даном почетка примене Закона, тј. 1. јула 2020. године.

Прекршаји представљају повреде одредаба прописа и других аката који чине правни систем једне земље, али који, за разлику од кривичних дела, не представљају повреде прописа који подразумевају веће угрожавање имовине и људи. Самим тим, и санкције за прекршаје су знатно блаже од кривичних и углавном су то новчане казне. Дакле, циљ санкционисања прекршаја је, пре свега, да се прописаном санкцијом обезбеди примена одредаба како би прописивање тих одредаба имало ефекта, односно превентивно деловање сузбијањем прекршајних понашања и њихово спречавање (генерална и специјална превенција).

Закон, као закон којим су уређене процедуре кроз које се троше јавна средстава у великом обиму, предвиђа велики број прекршаја из области јавних набавки. Тим прекршајима су обухваћене најважније одредбе тог закона, које, у суштини, обезбеђују остварење основних циљева јавних набавки – начела прописаних тим законом. Прекршаје у јавним набавкама могу учинити и наручиоци и понуђачи. Тако је у Закону прописано 18 прекршаја које могу учинити наручиоци и 4 које могу учинити понуђачи. Прекршаји који су прописани тим законом, дакле, представљају начин да се обезбеди примена најважнијих одредаба тог закона, јер санкције које су за њих предвиђене опомињу и наручиоце и понуђаче да морају поштовати те одредбе, а ако их не поштују, биће им изречене казне.

У Закону је отклоњен узрок застоја у вођењу прекршајних поступака, те је прописано да Републичка комисија сада подноси захтев за покретање прекршајног поступка када у поступку заштите права утврди да је учињена повреда одредаба овог закона која може бити основ прекршајне одговорности[4], док првостепени поступак за те прекршаје спроводе месно надлежни прекршајни судови. Такође, и Канцеларија за јавне набавке подноси захтеве за покретање прекршајног поступка за прекршаје прописане тим законом. То су овлашћени подносиоци према одредбама Закона о јавним набавкама. Међутим, треба истаћи да су овлашћени подносиоци одређени и према одредбама других закона, а то су и Државна ревизорска институција (Закон о Државној ревизорској институцији) и буџетска инспекција (Закон о буџетском систему).

У вези са прекршајима је важна још једна новина (нови институт) предвиђена одредбама Закона. Наиме, за прекршај понуђача из става 1. тач. 2) и 4) члана 237.

4 Члан 234. Закона.

Закона понуђачу, кандидату или подизвођачу који је извршио прекршај изриче се заштитна мера забране учествовања у поступцима јавних набавки, којом се том лицу забрањује да учествује у поступцима јавних набавки у периоду који не може бити дужи од две године. О тој заштитној мери, у складу са законом којим се уређују прекршаји, одлучује прекршајни суд. Суд је дужан да у року од три радна дана од дана правноснажности пресуде о томе обавести Канцеларију за јавне набавке. У овом обавештењу суд наводи пуно име и регистарски број понуђача, кандидата или подизвођача и датум до ког је тај субјект искључен из поступака јавних набавки, а Канцеларија за јавне набавке наведене податке објављује на својој интернет страници.

1.3.13. Друīе новине у Закону

Појам наручиоца – Закон прави разлику између наручиоца, јавног наручиоца и секторског наручиоца, те приликом примене одредаба Закона треба утврдити да ли се поједина одредба односи на све наручиоце (које обухвата појам *наручилац*) или на једну од две групе наручилаца (*јавни и сектōрски наручилац*).

Изузеци од ӣримене Закона

Законом су брисани следећи изузеци од примене поступака јавних набавки, који су били прописани у претходно важећем Закону о јавним набавкама, а нису били у складу са правним тековинама ЕУ:

- набавке односно конкурси за дизајн које су наручиоци обавезни да спроведу у складу са поступцима набавки установљеним актом о донацији, ако се та набавка финансира из средстава донације;
- набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају животе или здравље људи или животну средину, у складу са прописима којима се уређује заштита од таквих непогода (одговарајући предмет је сада основ за спровођење преговарачког поступка без објављивања јавног позива);
- набавке добара која се, уз претходну сагласност Владе, набављају од Републичке дирекције за робне резерве.

Најзначајнији нови изузеци од примене закона су:

- *услуīе истраживања и развоја*, изузев када су предмет јавне набавке услуге истраживања и развоја које су обухваћене *CPV* ознакама (ознаке из Општег речника набавки) од 73000000-2 до 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 и 73430000-5 уколико су испуњена оба следећа услова: корист остварује искључиво наручилац, односно намењене су искључиво његовој употреби и обављању његових послова и наручилац у целости финансира те услуге;

- наручилац не мора да примењује одредбе овог закона *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 1.000.000 динара код набавке добара и услуга, односно 3.000.000 динара код набавке радова.

Поред наведених нових изузетака, неопходно је истаћи да постоје и други изузеци прописани Законом, односно да су поједини изузеци другачије регулисани (нпр. набавке ради даље продаје, прераде и продаје[5] и сл.).

Припрема за спровођење поступка јавне набавке, комисија за јавну набавку и покретање поступка

Према важећем Закону, више не постоји одлука о покретању поступка, већ одлука о спровођењу поступка јавне набавке. Разлог за овакво нормирање је то што се поступак јавне набавке сматра покренутим слањем на објављивање јавног позива (и других огласа који се користе као јавни позив, осим у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива, када се поступак сматра покренутим даном слања позива за подношење понуда), док све радње које томе претходе представљају припрему за покретање поступка јавне набавке.

Комисија за јавну набавку се, у складу са Законом, не образује посебним решењем, већ одлука о спровођењу поступка јавне набавке садржи податке о члановима комисије, односно лицу које именује наручилац за потребе спровођења поступка. Наиме, ако процењена вредност јавне набавке не прелази износ од 3.000.000 динара, наручилац није дужан да именује комисију за јавну набавку, а у том случају поступак јавне набавке спроводи лице које наручилац именује.

У погледу састава комисије за јавну набавку, у комисији један члан мора да буде лице које има стечено високо образовање из правне научне области на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно високо образовање које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или службеник за јавне набавке са високим образовањем на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно високо образовање које је законом изједначено са академским називом мастер на основним студијама у трајању од најмање четири године или лице које је стекло сертификат за службеника за јавне набавке до дана ступања на снагу овог закона.

Закон уређује и да се за члана комисије именује лице које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно, док

5 Мишљење у вези са начином примене овог изузетка од примене Закона је дато да интернет страници Канцеларије за јавне набавке (*https://www.ujn.gov.rs/strucna-pomoc/misljenja-i-objasnjenja-zjn-2019/*).

чланови комисије за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак јавне набавке, могу да буду лица која нису запослена код наручиоца, ако наручилац нема запослена лица која имају одговарајућа стручна знања.

Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта

Закон садржи другачије термине у вези са досадашњим условима за учешће у поступку јавне набавке. Закон, у складу са терминологијом правних тековина ЕУ у области јавних набавки:

- услове за учешће у поступку назива критеријуми за квалитативни избор,
- обавезне услове за учешће назива основи за искључење,
- додатне услове за учешће назива критеријуми за избор.

Закон је у овом делу, у члану 111, увео новине у погледу кривичних дела која могу бити основ за искључење привредног субјекта, затим временска ограничења у погледу основа за искључење и нове основе за искључење.

Постоји могућност за наручиоца да одустане од искључења привредног субјекта из поступка јавне набавке из претходно наведених разлога уколико постоје преовлађујући разлози који се односе на јавни интерес, као што је јавно здравље или заштита животне средине.

Закон у члану 112. уводи и институт тзв. „*необавезних основа за искључење*", које наручилац може да предвиди конкурсном документацијом у конкретном поступку јавне набавке и који тиме постају „обавезни" основи за искључење у том поступку јавне набавке.

У складу са правним тековинама ЕУ, Закон предвиђа још једну могућност када се може одступити од искључења привредног субјекта код кога постоје одређени основи за искључење, и то ако привредни субјект докаже да је предузео одговарајуће мере (узимајући у обзир тежину и конкретне околности кривичног дела или непрофесионалног поступања) да би доказао своју поузданост, без обзира на постојање основа за искључење, и то:

1) да је платио или се обавезао да плати накнаду у погледу било које штете изазване кривичним делом или непрофесионалним поступањем,
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 даљих кривичних дела или непрофесионалног поступања.

Критеријуми за доделу уговора

У поступку јавне набавке наручилац додељује уговор економски најповољнијој понуди коју одређује на основу једног од следећих критеријума:

1) цене или
2) трошкова, применом приступа трошковне ефикасности, као што је трошак животног циклуса, или

3) односа цене и квалитета, односно трошка и квалитета, који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте, повезане са предметом уговора о јавној набавци, који нарочито могу да обухвате:
   а) квалитет, укључујући техничке одлике, естетске и функционалне карактеристике, доступност, дизајн за све, социјалне, еколошке и иновативне карактеристике, трговину и услове трговине;
   б) организацију, квалификације и искуство особља коме је поверено извршење уговора, када квалитет особља може да има значајан утицај на ниво успешности извршења уговора или
   в) услугу након продаје и техничку помоћ, услове испоруке, као што су датум испоруке, процес испоруке и рок испоруке или рок извршења.

Нарочито важна новина, којом се врши усклађивање са правним тековинама ЕУ, односи се на увођење појма трошкова животног циклуса.

Трошак животног циклуса обухвата како трошкове које сносе наручилац и други корисници у току животног века предмета набавке, тако и трошкове приписане спољашњим еколошким факторима повезаним са предметом набавке током њиховог животног циклуса. Наиме, ови трошкови обухватају трошкове набавке; трошкове употребе, као што је потрошња енергије и других ресурса; трошкове одржавања и трошкове на крају животног циклуса, као што су трошкови сакупљања и рециклирања.

Одређивањем критеријума за доделу уговора узимањем у обзир свих трошкова које наручилац може имати у вези са предметом јавне набавке, а не само плаћање цене као трошка који ће имати у конкретном поступку јавне набавке, остварује се у значајној мери основно начело јавних набавки – начело економичности.

Подизвођачи

Закон не прописује ограничење у погледу процента вредности уговора који се може поверити подизвођачу, већ прописује 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.

Закон уређује питања у вези са плаћањем подизвођачима. Привредни субјект који намерава да извршење дела уговора повери подизвођачу, дужан је да у понуди наведе 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 том случају, наручилац је дужан да непосредно плаћа доспела потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио. С друге стране, ако није предвиђено непосредно плаћање доспелих потраживања подизвођачу за део уговора који је он извршио, 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 привредни субјект извршио плаћање подизвођачу

његових потраживања. 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.

Понуда – додатна објашњења, контрола и допуштене исправке

Једна од најзначајнијих новина у закону се односи на могућност исправке достављених понуда. Наведено решење је у складу са правним тековинама ЕУ и прописује да, ако су подаци или документација коју је понуђач односно кандидат доставио непотпуни или нејасни, наручилац може, поштујући начела једнакости и транспарентности, у примереном року, који није краћи од пет дана, захтевати од понуђача односно кандидата да достави неопходне информације или додатну документацију.

Овакво поступање, ипак, не сме да доведе до промене елемената понуде који су од значаја за примену критеријума за доделу уговора или до измене понуђеног предмета набавке.

Према одредби члана 135. став 3. Закона, понуђач има могућност да, док траје рок за подношење понуда, измени, допуни или опозове своју понуду. Дакле, Закон, као и претходни закони којима је била уређена ова област, даје могућност понуђачу да, уколико након подношења понуде установи да је направио неки пропуст приликом њеног припремања (нпр. није доставио неки од доказа који су наведени у документацији о набавци), допуни односно измени понуду или да је опозове (повуче). Самим тим, понуђач након истека рока за подношења понуда, више не би могао да измени, допуни или опозове своју понуду и она га обавезује до истека рока њеног важења.

Дакле, по први пут се сада, у Закону, и то експлицитно, наводи да се након отварања понуда може достављати и одређена додатна документација, односно вршити допуна понуде. Наведене одредбе представљају значајну новину – пре свега у делу који се односи на могућност достављања додатне документације. Наручиоци би приликом примене ове законске могућности требало да поступају опрезно, те да ту могућност тумаче рестриктивно.

Начелно постоји могућност достављања додатне документације, и то у ситуацији када је документација (и подаци) у оквиру понуде непотпуна или нејасна, а једина експлицитна забрана коришћења овог института односи се на последицу у виду забране промене елемената понуде који су од значаја за примену критеријума за доделу уговора или забране измене понуђеног предмета набавке. Свакако, у погледу коришћења овог института и наручиоци и понуђачи ће имати (и већ имају) недоумице, а коначан одговор у погледу обима коришћења овог института и ситуација када је оправдано и дозвољено користити га (које су то непотпуности и нејасноће у понудама када се може тражити додатна документација) даће пракса надлежних органа, пре свега Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки.

Републичка комисија је донела и прве одлуке у вези са применом наведеног института. Тако је у образложењу решења Републичке комисије бр. 4-00-1132/2020 од 19. јануара 2021. године наведено:

„У конкретном случају, подносилац захтева је у својој понуди доставио Изјаву о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, која, међутим, не садржи изјаву да понуђач има тражену лиценцу, тј. да исти испуњава критеријум за квалитативни избор привредног субјекта под тачком 2. 'Обављање професионалне делатности'. Имајући у виду наведено, Републичка комисија ја оценила да је у конкретном случају наручилац правилно поступио када је сходно одредби члана 144. став 1. тачка 2) ЗЈН понуду подносиоца захтева одбио као неприхватљиву. С тим у вези, а имајући у виду наводе и аргументацију коју је подносилац захтева истакао у предметном захтеву за заштиту права, Републичка комисија указује да, у конкретној ситуацији, када подносилац захтева у понуди није доставио ниједан доказ о испуњености наведеног критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, наручилац није имао основа да од подносиоца захтева затражи додатна објашњења у смислу одредаба члана 142. став 1. и 2. ЗЈН, будући да би поступањем на наведени начин наручилац повредио одредбу члана 142. став 3. ЗЈН."

Такође, у вези са допуном понуде, у образложењу решења Републичке комисије бр. 4-00-797/2020 од 21. септембра 2020. године је наведено:

„Евентуална примена члана 142. ЗЈН била би могућа у ситуацији да је од стране подносиоца захтева за заштиту права неспорно понуђено добро са захтеваним минималним карактеристикама прописаним конкурсном документацијом у складу са чланом 98. и 99. ЗЈН, а за које је наручиоцу потребно додатно појашњење у вези са подацима који су му на располагању у понуди, што у конкретном случају, како је утврдила Републичка комисија, не следи из потпуних и јасних података које је у оквиру своје понуде доставио исти, и из којих несумњиво следи да је понуђено добро које не испуњава захтеве у вези са минималном захтеваном величином великог фокуса (1.3), посебно имајући у виду да је одредбом члана 142. став 3. ЗЈН прописано да поступање у складу са ст. 1. и 2. овог члана не сме да доведе до промене елемената понуде који су од значаја за примену критеријума за доделу уговора или до измене понуђеног предмета набавке."

Уједначавање правне праксе Републичке комисије

Закон прописује да Републичка комисија на општој седници утврђује правна схватања у вези са применом прописа из своје надлежности у сврху усаглашавања правне праксе већа Републичке комисије. Такође, прописана је изричита обавеза за председника и чланове Републичке комисије да приликом одлучивања поступају узимајући у обзир постојећу праксу Републичке комисије како би се обезбедили уједначено поступање већа Републичке комисије и правна сигурност.

Активна легитимација

Законом је предвиђено да захтев за заштиту права може да поднесе привредни субјект, кандидат односно понуђач који је имао или има интерес за доделу одређеног уговора, односно оквирног споразума и који указује на то да је, због поступања наручиоца противно одредбама овог закона, оштећен или би могла да

настане штета услед доделе уговора, односно оквирног споразума противно одредбама овог закона.

Из наведене одредбе произлазе три значајне новине:

- више се не захтева да подносилац захтева има интерес, већ да има или је имао интерес,
- интерес се више не везује за закључење уговора у конкретном поступку јавне набавке, већ за доделу одређеног уговора о јавној набавци, односно оквирног споразума,
- када је у питању штета, довољно је да подносилац захтева указује на то да је због поступања наручиоца противно одредбама овог закона оштећен или би могла да настане штета.

Очекивана последица оваквог уређивања активне легитимације за подношење захтева за заштиту права је значајно проширење круга лица којима се признаје активна легитимација, пре свега приликом подношења захтева за заштиту права у фази након доношења одлуке о додели уговора у поступку јавне набавке (односно одлуке о обустави поступка и сл.).

Начело контрадикторности у поступку заштите права

Законом је установљена обавеза наручиоца да копију захтева за заштиту права без одлагања доставља изабраном понуђачу, који може доставити своје мишљење у вези са поднетим захтевом.

Такође, Закон прописује право подносиоца захтева да се изјасни о одговору наручиоца који се доставља Републичкој комисији, те право странака у поступку заштите права да изнесу своје мишљење о доказима и чињеницама до којих је Републичка комисија дошла, уколико је то потребно за доношење одлуке.

Оспоравање законитости доделе уговора у вези са изузецима од примене закона

Значајна новина је увођење могућности да се оспори законитост доделе уговора у случају примене изузетака од примене закона, који су прописани чл. 11–21. Закона, чиме се даје могућност привредним субјектима да практично оспоре законитост основа за изузеће конкретне набавке од примене закона.

Захтев за заштиту права којим се оспорава законитост доделе уговора применом одредаба чл. 11–21. Закона сматраће се благовременим ако је поднет у року од 10 дана од дана објављивања обавештења за добровољну претходну транспарентност из члана 109. став 5. Закона, уколико га је наручилац објавио.

Уколико је наручилац објавио само обавештење о додели уговора, захтев за заштиту права којим се оспорава законитост закључења таквог уговора сматраће се благовременим ако је поднет најкасније у року од 30 дана од дана објављивања обавештења о додели уговора.

Захтев за заштиту права којим се оспорава законитост уговора који је закључен без претходно спроведеног поступка јавне набавке сматраће се благовременим

ако је поднет у року од 60 дана од дана сазнања за такав уговор, а најкасније у року од 6 месеци од дана закључења уговора.

1.4. Подзаконски акти донети у складу са важећим законом о јавним набавкама

Прелазним одредбама Закона о јавним набавкама прописано је да ће подзаконски акти за спровођење овог закона бити донети до дана почетка његове примене, дакле до 1. јула 2020. године. У том смислу, а према овлашћењима из Закона, донети су одговарајући подзаконски акти Владе, Канцеларије за јавне набавке, односно министра надлежног за послове финансија.

1.4.1. Акти Владе

Одлука о утврђивању Списка наручилаца из члана 3. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама *(„Сл. гласник РС”, број 85/20)*

Овом одлуком је утврђен списак републичких органа, у оквиру кога су наведени Народна скупштина, председник Републике, Влада, кабинети и службе Владе, као и министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације, образоване у складу са законом којим се уређују министарства, посебне организације образоване у складу са посебним законом (јавне агенције, заводи, дирекције, фондови и друге организације) и самостални и независни државни органи, односно организације.

Уредба о јавним набавкама у области одбране и безбедности *(„Сл. гласник РС”, број 93/20)*

Овом уредбом су уређене врсте поступака јавних набавки у области одбране и безбедности, услови и начин њиховог спровођења, као и комуникација у поступцима јавних набавки.

Уредба о начину обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу *(„Сл. гласник РС”, број 116/20)*

Овом уредбом се ближе уређују организација и начин обављања послова централизованих јавних набавки на републичком нивоу, предмет и начин планирања и спровођења поступака.

1.4.2. Акти Канцеларије за јавне набавке

Правилник о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки *(„Сл. гласник РС", број 21/21)*

Садржина конкурсне документације уређена је чланом 93. Закона на прилично уопштен начин, те је ставом 4. овог члана прописано да Канцеларија за јавне набавке ближе уређује садржину конкурсне документације. Детаљна садржина конкурсне документације уређена је Правилником тако да се посебно уређује њена садржина за сваку врсту поступка јавне набавке (односно технику која се користи).

Правилник о поступку отварања понуда *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Отварање понуда је уређено чланом 140. Закона, којим је прописано да се понуде отварају одмах након истека рока за подношење понуда, односно истог дана и да је отварање понуда јавно, док ће наручилац искључити јавност у поступку отварања понуда ако је то потребно ради заштите података који представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или представљају тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података. О поступку отварања понуда води се посебан записник. Наведеним чланом Закона, у ставу 6, прописано је да начин отварања понуда, садржину записника о отварању понуда и друга питања од значаја за поступак отварања понуда прописује Канцеларија за јавне набавке, и на основу тог овлашћења је донет овај правилник.

Правилник о мониторингу над применом прописа о јавним набавкама *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Законом је дато јасно овлашћење Канцеларији за јавне набавке да спроводи мониторинг над применом прописа о јавним набавкама. Наиме, чланом 179. Закона, којим су прописани послови које обавља Канцеларија за јавне набавке, у тачки 1) је наведено 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. Закона. Тако је прописано да мониторинг Канцеларија за јавне набавке спроводи с циљем спречавања, откривања и отклањања неправилности које могу да настану или су настале у примени Закона. Овим правилником је ближе уређен поступак мониторинга.

Правилник о утврђивању општег речника набавке *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Чланом 2. став 1. тачка 23) Закона је прописано да је општи речник набавке јединствени систем класификације предмета јавне набавке који се примењује у поступку јавне набавке, а којим се истовремено обезбеђује усклађеност са другим

постојећим класификацијама. Даље је чланом 105. ст. 3. и 4. Закона, којим се уређују огласи о јавној набавци, прописано да је наручилац дужан да у огласима о јавним набавкама код описа предмета набавке користи ознаке из Општег речника набавке, те да Општи речник набавке, у складу са одговарајућим речником у Европској унији – *CPV* (енгл. *Common Procurement Vocabulary*), утврђује Канцеларија за јавне набавке. Ознака из Општег речника набавке чини и обавезну садржину плана јавних набавки наручиоца.

Правилник о утврђивању садржине стандардних образаца за објављивање огласа о јавној набавци преко Портала јавних набавки *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Законом је, у Прилогу 4, прописана обавезна садржина огласа о јавној набавци, док је наручиоцима дата обавеза да огласе објављују преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима, чију садржину је овим правилником утврдила Канцеларија за јавне набавке.

Правилник о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Правилник о измени и допуни Правилника о поступку и условима за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и вођењу Регистра службеника за јавне набавке *(„Сл. гласник РС", број 21/21).*

Чланом 185. Закона је прописано да је наручилац дужан да лицима која обављају послове јавних набавки омогући оспособљавање за обављање послова јавних набавки и полагање испита за службеника за јавне набавке, као и континуирано усавршавање, те да ће Канцеларија за јавне набавке прописати поступак и услове за стицање сертификата за службеника за јавне набавке и да ће водити регистар службеника за јавне набавке, што је уређено овим правилником.

Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Канцеларија за јавне набавке је 1. јула 2020. године донела Упутство о начину слања и објављивања огласа о јавној набавци. Ово упутство је од изузетног значаја за наручиоце, с обзиром на то да је од 1. јула 2020. године у употреби и нови Портал јавних набавки, на којем се објављују огласи о јавној набавци за оне поступке који су покренути у складу са Законом.

Упутство за коришћење Портала јавних набавки *(„Сл. гласник РС", број 93/20)*

Канцеларија за информационе технологије и електронску управу успоставља Портал јавних набавки и обезбеђује техничке услове за његову примену, а Канцеларија за јавне набавке и Канцеларија за информационе технологије и електронску управу заједно су донеле Упутство за коришћење Портала јавних набавки 1. јула 2020. године. Према Закону, корисници су обавезни да користе Портал

јавних набавки у складу са одредбама Закона и Упутством за коришћење Портала јавних набавки и искључиво су одговорни за истинитост и тачност унетих података. Упутством за коришћење Портала јавних набавки ближе су описане обавезе корисника у вези са коришћењем Портала, док су детаљне смернице и појашњења корака за рад у Порталу дати на самом Порталу јавних набавки.

Упутство за објављивање података о јавним набавкама које су изузете од примене Закона

Упутством се уређује начин збирног објављивања података о вредности и врсти јавних набавки из чл. 11–21. Закона које су изузете од примене Закона, као и јавних набавки из члана 27. Закона које су наручиоци дужни да евидентирају и објављују у складу са чланом 181. ст. 3 и 4. Закона. Наручиоци морају имати у виду наведено Упутство, с обзиром на то да је чланом 236. став 1. тачка 16) Закона, као прекршај, прописано да ће се казнити наручилац и одговорно лице наручиоца уколико не евидентира податке о вредности и врсти јавних набавки или их у прописаном року не објави на Порталу јавних набавки.

1.4.3. Акти министра надлежног за послове финансија

Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача *(„Сл. гласник РС”, број 17/20)*

Правилник о изменама и допуни Правилника о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача *(„Службени гласник РС”, број 94/20)*

Министар финансија, на основу члана 128. став 11. Закона о јавним набавкама и члана 44. Закона о поступку регистрације у Агенцији за привредне регистре („Сл. гласник РС”, бр. 99/11, 83/14 и 31/19), донео је Правилник о садржини Регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача. Правилник је ступио на снагу 29. фебруара 2020. године, а почео је да се примењује од 1. марта 2020. године. Правилником је прописана садржина Регистра понуђача и документација која се подноси уз пријаву за регистрацију привредних субјеката.

Динарска вредност европских прагова *(„Сл. гласник РС”, број 93/20)*

Закон је у члану 28. став 4. прописао да ће од дана приступања Републике Србије ЕУ одговарајуће вредности европских прагова у динарима утврђивати Европска комисија и да ће се они објављивати у „Службеном листу ЕУ”. До приступања Републике Србије ЕУ, Министарство финансија објављује динарску вредност европских прагова у „Службеном гласнику РС” и на својој интернет страници. Министарство финансија је у „Службеном гласнику РС” 1. јула 2020. године објавило динарске вредности европских прагова.

Министарство финансија је објавило и нове динарске вредности европских прагова, које су у примени од 1. јануара 2022. године[6].

1.5. Начела јавних набавки у Републици Србији

У оквиру одредбе члана 5. Закона прописана је општа обавеза поступања свих наручилаца у складу са начелима јавних набавки, односно обавеза поступања на економичан и ефикасан начин, уз обавезу да се обезбеде конкуренција, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да се поступа на транспарентан и пропорционалан начин. Уједно, том општом обавезом обухваћена су сва појединачна начела јавних набавки.

Значај начела јавних набавки је јасан ако имамо у виду да она представљају базична, универзална правила у складу с којима сваки наручилац мора поступати приликом спровођења сваког поступка јавне набавке (у свим његовим фазама) без обзира на врсту поступка и процењену вредност набавке, приликом спровођења поступака набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга. Она су уграђена у одредбе Закона кроз ближе дефинисање начина поступања наручилаца у свим фазама спровођења поступака јавних набавки, али представљају и правила којима се наручиоци морају руководити чак и онда када то није изричито наглашено самим одредбама Закона.

Свако од прописаних начела има свој појединачни значај и може се, начелно, остваривати само за себе. Међутим, једино се поштовањем свих начела као целине у потпуности остварује сврха сваке јавне набавке.

Систем јавних набавки се заснива на пет основних начела. То су:

1) начело економичности и ефикасности
2) начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације
3) начело транспарентности поступка јавне набавке
4) начело једнакости привредних субјеката
5) начело пропорционалности.

Посебна начела поступка заштите права су:

1) начело законитости
2) начело ефикасности
3) начело приступачности
4) начело контрадикторности
5) начело писмености.

6 *http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2022/02/Dinarska-vrednost-evropskih-pragova_-127_2021-63.pdf*.

1.5.1. Начело економичности и ефикасности

Начело економичности и ефикасности је основно начело јавних набавки, те сва остала начела представљају средства за његово остварење. Кроз поштовање начела економичности и ефикасности остварује се јавни интерес, који се, између осталог, огледа и у економичном коришћењу јавних средстава приликом набавки добара, услуга или радова одговарајућег квалитета. Како је јавни интерес исказан кроз поступање наручилаца када су у питању јавне набавке, њихово поступање мора да карактерише смањење трошкова јавне набавке, односно обезбеђивање одговарајућег квалитета приликом куповине одређених добара, услуга или радова.

Наручилац је дужан да у поступку јавне набавке набавља добра, услуге или радове одговарајућег квалитета имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке, односно економично трошење јавних средстава. Економичност представља постизање што ниже цене и стварање што мањих трошкова током експлоатације набављених добара, услуга или радова у јавним набавкама, док се ефикасност односи на спровођење јавних набавки и постизање задатог нивоа односно обима добара, услуга или радова уз што мање ангажовање кадровских, техничких и финансијских ресурса. Поред обавезе економичног трошења јавних средстава, наручилац има обавезу да њиховим коришћењем обезбеди одговарајући квалитет добара, услуга или радова, имајући у виду сврху, намену и вредност јавне набавке.

Ово начело обавезује наручиоца да поступак јавне набавке спроводи и да уговор додели и извршава са што мање трошкова, али и у роковима и на начин прописан Законом.

Уговор о јавној набавци се мора извршавати са што мање трошкова, у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом, без измена уговора и повећања цена када не постоје Законом прописани основи за то.

1.5.2. Начело обезбеђивања конкуренције и забране дискриминације

Једна од основних обавеза наручиоца је да, ради пуног остварења начела економичности и ефикасности, омогући што је могуће већу конкуренцију у поступку јавне набавке. Начело обезбеђивања конкуренције уско је повезано са начелом једнакости понуђача и ова начела углавном се примењују заједно. Обезбеђивање што је могуће веће конкуренције не подразумева планирање јавне набавке тако да сваки привредни субјект може да поднесе понуду. Наручиоци према својим утврђеним потребама припремају и спроводе сваки поступак јавне набавке, па би самим тим и конкуренција на коју се мисли била „ограничена" на оне привредне субјекте који заиста могу да реализују уговор о јавној набавци. Уколико довољан број понуђача може да испуни постављене захтеве из конкретног поступка јавне набавке и поднесе понуду, можемо сматрати да је конкуренција омогућена.

Посебно је истакнута забрана да наручилац онемогућава било којег привредног субјекта да учествује у поступку јавне набавке коришћењем дискриминаторских критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, техничких спецификација и критеријума за доделу уговора.

Наручилац не може да одређује услове који би директно или индиректно значили националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима. Дакле, наручилац има обавезу да све услове, односно критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, техничке спецификације и критеријуме за доделу уговора одреди тако да њима не врши, директно и индиректно, националну, територијалну или личну дискриминацију међу привредним субјектима.

Неопходно је да постоји неспорна логичка веза између предмета јавне набавке и дефинисаног критеријума за квалитативни избор или техничких спецификација, те би другачији захтев довео до несврсисходности саме јавне набавке.

1.5.3. Начело транспарентности поступка јавне набавке

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

Начело транспарентности једно је од кључних начела јавних набавки. Остварује се кроз поштовање обавеза из Закона, а примарно се односи на доступност свих података и информација о јавним набавкама и електронску комуникацију на Порталу јавних набавки, што води отварању релевантног тржишта ка наручиоцу и конкретној јавној набавци.

Транспарентност омогућава контролу употребе јавних средстава, чиме се индиректно остварује начело економичности и ефикасности.

Преко Портала јавних набавки привредни субјекти се упознају са свим условима и посебним захтевима утврђеним у документацији о набавци, што омогућава свим привредним субјектима да имају исте информације и то истовремено, те да им на једнак начин буде омогућено учешће у поступку јавне набавке и, самим тим, имају и могућност да процене да ли су предвиђене спецификације и критеријуми за квалитативни избор одређени без неоправдане дискриминације.

Одредбама Закона је прописано да се комуникација и размена података врше електронским средствима преко Портала јавних набавки. Чак и када се спроводи преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда, начело транспарентности се остварује објављивањем обавештења о спровођењу преговарачког поступка без објављивања јавног позива, које садржи образложење основаности примене тог поступка. Такође, Законом је прописана обавеза за наручиоце да евидентирају податке о вредности и врсти јавних набавки које су изузете од примене овог закона, и то по сваком основу за изузеће посебно, као и за јавне набавке на које се Закон не примењује, односно које су испод прага до кога се Закон

примењује. 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.

Остварење начела транспарентности се огледа и у предвиђеним прекршајима за наручиоца који не објави план јавних набавки, конкурсну документацију, одређене огласе о јавним набавкама, одлуке којима се окончава поступак јавне набавке и сл.

1.5.4. Начело једнакости привредних субјеката

Остваривање начела једнакости понуђача је, уз остваривање начела транспарентности поступка, основни предуслов за обезбеђивање конкуренције у поступцима јавних набавки. Наручилац је дужан да у свим фазама поступка јавне набавке обезбеди једнак положај свим понуђачима. Ово начело у пракси посебно долази до изражаја током спровођења самог поступка јавне набавке.

Реализацију начела једнакости понуђача омогућавају и друге одредбе Закона, поред опште доступности и размене свих информација на Порталу јавних набавки, као што су јавност отварања понуда, иста правила у вези са поступком заштите права, могућност измене уговора у складу са законом прописаним условима.

1.5.5. Начело пропорционалности

Начело пропорционалности је први пут посебно дефинисано Законом, иако се у пракси и кроз претходне законе примењивало. Наручилац је дужан да јавну набавку спроведе на начин који је сразмеран предмету јавне набавке и циљевима које треба да постигне, а нарочито критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта у поступку јавне набавке, техничке спецификације, критеријуми за доделу уговора и рокови, као и докази морају да буду сразмерни обиму, природи и сложености јавне набавке и уговора који произлази из те набавке.

Дакле, наручилац не може обликовати јавну набавку тако да она са својим захтевима не буде несразмерна сврси, природи и циљу који наручилац жели да постигне уговором. Наручилац може да наведе у документацији о набавци само такве услове, односно критеријуме за квалитативни избор и техничке спецификације који морају бити повезани са предметом уговора и сразмерни предмету уговора.

1.5.6. Начела поступка заштите права

Заштита права у поступцима јавних набавки заснива се на начелима законитости, ефикасности, приступачности, контрадикторности и писмености.

1.5.6.1. Начело законитости

У поступку заштите права, учесници су дужни да поступају у складу са прописима на основу којих је покренут поступак на који се односи поступак заштите права.

1.5.6.2. Начело ефикасности

Поступак заштите права се спроводи тако да се започети поступак оконча у роковима и на начин прописан овим законом, са што мање трошкова везаних за поступак заштите права, при чему се обезбеђује да се правилно утврди чињенично стање и донесе одлука у складу са прописима и да се утврђени случајеви повреде прописа отклоне у најкраћем могућем року.

Одлуке донете у поступку заштите права треба да буду ефикасно спроведене.

1.5.6.3. Начело приступачности

Свако лице које је заинтересовано за доделу уговора има право да учествује у поступку заштите права под истим условима, у складу са законом, као и право на правичну правну заштиту.

1.5.6.4. Начело контрадикторности

Учесницима у поступку заштите права биће омогућено да се изјасне о чињеницама које су од значаја за одлучивање, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама.

1.5.6.5. Начело писмености

У поступку заштите права одлучује се на основу писане документације, осим ако је другачије прописано овим законом.

2. ВРСТЕ ПОСТУПАКА

За разлику од ЗЈН/2012, у којем је било предвиђено 8 врста поступака јавних набавки, важећим Законом прописано је 7 врста поступака. Практично, само један поступак је заиста нов у Закону (у односу на претходни ЗЈН/2012), а то је партнерство за иновације из члана 51. став 1. тачка 6). Још један поступак је нов, али само по називу (има другачији назив у односу на назив из претходног закона), а то је конкурентни поступак са преговарањем. Наиме, преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда из ЗЈН/2012 је остао да се примењује и у Закону, с тим што су од њега формирана два поступка за различитим називима – конкурентни поступак са преговарањем из члана 51. став 1. тачка 3), који примењују само јавни наручиоци, и преговарачки поступак са објављивањем јавног позива из члана 51. став 1. тачка 5), који примењују само секторски наручиоци.

У Приручнику је нарочита пажња посвећена пре свега поступцима и обавезама јавних наручилаца, будући да је предмет Приручника регулатива из области јавних набавки која се односи на јавне наручиоце на локалном нивоу.

Ипак, треба напоменути да доделу уговора секторски наручилац по правилу врши у отвореном поступку, рестриктивном поступку, преговарачком поступку са објављивањем или конкурентном дијалогу, а може да је врши и у другим поступцима јавне набавке ако су за то испуњени услови прописани Законом, изузев у конкурентном поступку са преговарањем. Дакле, једини поступак који секторски наручилац не може да примењује јесте конкурентни поступак са преговарањем, тај поступак може да примењује само јавни наручилац.

Врсте поступака које Закон прописује, уређене су у чл. 51–65. Закона.

Закон прописује следеће поступке јавних набавки:

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.

Закон више не даје могућност јавним наручиоцима да спроводе квалификациони поступак, док као нову врсту поступка за наручиоце уводи поступак партнерства за иновације, у складу са правним тековинама ЕУ.

Ипак, на први поглед најзначајнија новина из Закона је то што више нема поступка јавне набавке мале вредности. Када погледамо суштину ове врсте поступка у складу са ЗЈН/2012, можемо закључити да су основне разлике ове врсте поступка у односу на отворени поступак биле – могућност одређивања краћих рокова за подношење понуда и одсуство обавезе за наручиоце да, након стручне оцене понуда, од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија захтевају достављање доказа о испуњености услова за учешће у поступку јавне набавке.

Према одредбама Закона, отворени поступак јавне набавке до одређеног износа процењене вредности садржи краће минималне рокове за подношење понуда – 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива за набавку радова чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара и десет дана од дана слања на објављивање јавног позива за набавку добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 10.000.000 динара. Такође, Закон одређује да, уколико је процењена вредност јавне набавке једнака или нижа од 5.000.000 динара, наручилац, након стручне оцене понуда, није у обавези да захтева достављање доказа о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта од понуђача чија је понуда оцењена као најповољнија. У том смислу, иако формално више не постоји поступак јавне набавке мале вредности, могуће је у оквиру отвореног поступка поступати по поједностављеном поступку и процедури, као што је описано.

У погледу рокова за подношење понуда и пријава, основна новина тиче се могућности за скраћење ових рокова. Наиме, поред могућности да се рокови скраћују у вези са објављивањем претходног обавештења, Закон познаје и могућност скраћења у вези са подношењем понуда електронским средствима, као и ако прописани рок није примерен из разлога оправдане хитности, за коју наручилац поседује ваљане доказе.

Јавни наручилац има могућност да, поред два основна поступка (отворени и рестриктивни поступак), спроводи и конкурентни поступак са преговарањем, конкурентни дијалог, партнерство за иновације и преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

2.1. Отворени поступак (члан 52)

Основни предуслов за покретање јавне набавке уопште, а самим тим и отвореног поступка, јесте постојање усвојеног плана јавних набавки, односно позиције у плану, осим 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. Поступак се, према Закону, не покреће доношењем одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, већ слањем на објављивање јавног позива за подношење понуда. Ипак, доношење одлуке о спровођењу поступка је обавезна радња за наручиоце и та одлука мора да садржи следеће елементе:

- податке о предмету јавне набавке
- податке о врсти поступка и укупној процењеној вредности јавне набавке, односно процењеној вредности сваке партије уколико је набавка подељена на партије.
- податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак јавне набавке

Дакле, Закон прописује да одлука о спровођењу поступка јавне набавке садржи и делове који се односе на именовање чланова комисије за јавну набавку. Такође, изјава о одсуству сукоба интереса више није предвиђена као документ који чланови комисије за јавну набавку обавезно потписују одмах након њеног формирања, већ је потписивање изјаве сада предвиђено за фазу након отварања понуда, што је и сасвим логично решење, пошто чланови комисије тек након отварања понуда долазе до података о идентитету понуђача и, самим тим, тек тада могу проценити да ли су у сукобу интереса или не.

Минимални рокови за подношење понуда су дефинисани на следећи начин:

1) 35 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу или већа од износа европских прагова;
2) 25 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова;
3) 15 дана од дана слања на објављивање јавног позива за набавку радова чија је процењена вредност нижа од 30.000.000 динара;
4) 10 дана од дана слања на објављивање јавног позива за набавку добара и услуга чија је процењена вредност нижа од 10.000.000 динара.

Сви наведени рокови се рачунају од дана слања на објављивање јавног позива на Порталу јавних набавки. Закон предвиђа додатне могућности за скраћење наведених рокова из тачака 1) и 2). Тако, одређено је да у случају објављивања претходног информативног обавештења (које користе само јавни наручиоци) или периодичног индикативног обавештења (које користе само секторски наручиоци), наручилац може наведене минималне рокове из тачака 1) и 2) да скрати на 15 дана, под одређеним, законом прописаним условима. Такође, рокове из тачака 1) и 2) наручилац може да скрати за 5 дана, када понуде могу да се поднесу електронским средствима. На крају, поред наведених разлога, постоји 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.

Што се тиче минималних рокова за подношење понуда из тачака 3) и 4), предвиђено је да наручилац може, истовремено са слањем јавног позива на објављивање, упутити позив привредним субјектима који су, према његовим сазнањима, способни да изврше набавку како би се тиме обезбедила шира конкуренција, јер се очекује мањи број понуда због кратких рокова.

Из свега можемо да изведемо закључак да у отвореном поступку, минимални рок за добра и услуге не може бити краћи од 10 дана, односно 15 дана када је реч о радовима.

Кад је у питању продужење рокова, у случају када је за припрему понуде потребан обилазак локације или непосредан преглед на лицу места докумената који допуњују документацију о набавци, наручилац мора да одреди рокове који су примерено дужи од минималних рокова прописаних Законом.

Поред тога, наручилац је дужан да рокове за подношење понуда продужи:

1) уколико додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци нису стављени на располагање шестог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу или већа од износа европских прагова;
2) уколико додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци нису стављени на располагање четвртог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова и у поступцима у којима је наручилац користио скраћење рокова због хитности;
3) уколико је документација о набавци битно измењена;
4) у случају недоступности Портала у периоду од четири сата пре истека рока за подношење пријава или понуда.

Посебан случај, кад је продужење рокова у питању, јесте ситуација кад конкурсна документација због поверљивости не може да се преузме електронским путем – тада се минимални рокови продужавају за пет дана, осим у ситуацијама када се рокови скраћују због хитности, што је уређено чланом 52. став 5. Закона.

По објављивању јавног позива и конкурсне документације на Порталу (подразумева се да подаци у конкурсној документацији не смеју да буду у супротности са подацима из јавног позива), те протеком законских рокова, приступа се отварању благовремених понуда. Понуде се подносе електронским путем, преко Портала јавних набавки. Сваки понуђач може да поднесе само једну понуду, коју током рока за подношење може да мења и допуњава, а може и да је опозове.

Рок важења понуде не може да буде краћи од 30 дана од дана отварања понуда. Уколико рок важења понуде истекне, наручилац је у обавези да затражи од понуђача продужетак рока важења понуде. Понуде се отварају аутоматски, и то је једна од највећих новина и предности коју доноси Закон. Понуде се аутоматски отварају одмах по истеку рока за подношење понуда.

Што се јавности у поступку тиче, она се може искључити само у случају када је то потребно због заштите података (пословна тајна), а тада наручилац има обавезу да донесе одлуку о искључењу јавности. Одлука мора да буде образложена разлозима за искључење јавности, уз навођење да ли се искључење јавности односи и на представнике понуђача.

Када се преко Портала изврши отварање понуда, сви понуђачи који су поднели понуду добијају преко Портала аутоматски генерисан записник о отварању понуда. Следећи корак је комисијски преглед и стручна оцена понуда. Комисија сачињава извештај о поступку јавне набавке.

Одлука о додели уговора се доноси у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда (наручилац у конкурсној документацији може одредити и дужи

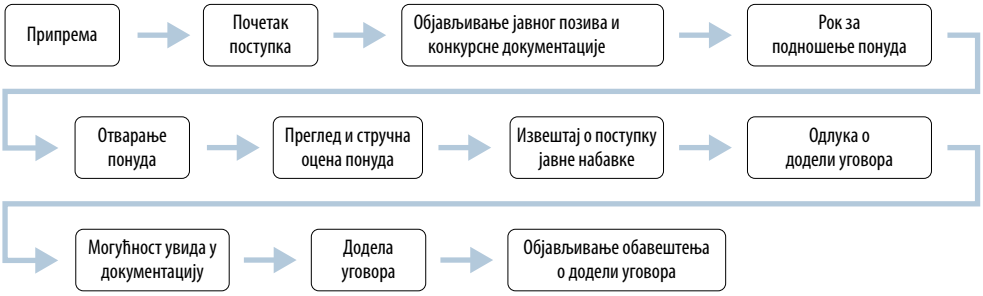
рок). Уколико нема основа за закључење уговора о јавној набавци, поступак се обуставља доношењем одлуке о обустави поступка, за коју важе исти рокови као и за доношење одлуке о додели уговора. Од момента објављивања одлуке о додели уговора или одлуке о обустави поступка, почиње да тече рок за подношење захтева за заштиту права, а понуђачи стичу право да изврше увид у понуде других понуђача и у комплетну документацију у поступку.

Закључење уговора о јавној набавци постаје могуће по истеку рока за подношење захтева за заштиту права или ако је захтев за заштиту права одбачен или одбијен, као и ако је поступак заштите права обустављен, осим уколико су се стекли услови наведени у одредби члана 151. став 2. Закона.

Трошкове припреме и подношења понуда сносе искључиво понуђачи. Понуђачи не могу од наручиоца тражити накнаду трошкова, осим у случају када су испуњени сви следећи услови, кумулативно:

1) поступак јавне набавке је обустављен;
2) до обуставе је дошло из разлога који се тичу наручиоца;
3) у поступку је понуђач израдио моделе или узорке по захтеву наручиоца (у складу са техничким спецификацијама наручиоца) или имао трошкове прибављања средстава обезбеђења;
4) понуђач је у понуди тражио накнаду трошкова.

Шема 1. Ток отвореног поступка



2.2. Рестриктивни поступак (чл. 53. и 54)

Рестриктивни поступак је, поред отвореног, један од два основна поступка јавне набавке који наручиоци увек могу да користе. То значи да су отворени и рестриктивни поступак увек примењиви, без обзира на вредност и предмет јавне набавке, без било каквих посебних законских услова за спровођење.

Наручиоци се у пракси најчешће опредељују за рестриктивни поступак у оним ситуацијама када извршење јавне набавке добара, услуга или радова подразумева

одређене техничке, стручне, финансијске и економске капацитете које поседује ограничен број привредних субјекта. Рестриктивни поступак је првенствено намењен за сложеније јавне набавке за чије су извршење неопходни одређени специфични кадровски и технички ресурси и искуство, као и одређена финансијска и економска способност привредних субјеката.

Рестриктивни поступак је 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.

Минимални рокови за подношење пријава у рестриктивном поступку су:

1) 30 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) 20 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

Рок може да се скрати на најмање 15 дана из разлога оправдане хитности, али наручилац такву одлуку мора да образложи и поткрепи валидним доказима.

Поднете, благовремене пријаве се оцењују на основу критеријума за квалитативни избор најповољнијег привредног субјекта који су садржани у конкурсној документацији. Наручилац о томе сачињава извештај и сваком кандидату коме признаје квалификацију доставља обавештење о признавању квалификације, а кандидату коме квалификација није призната доставља одлуку која мора да садржи образложење о разлозима непризнавања квалификације. Притом, наручилац мора да води рачуна о томе да не открива информације о другим кандидатима.

Наручилац може да ограничи број кандидата којима је призната квалификација и које ће позвати да поднесу понуде. У том случају се кандидатима којима је призната квалификација, а који неће бити позвани да поднесу понуде доставља одлука са образложењем. И у овој ситуацији наручилац мора да води рачуна о томе да остали кандидати остану заштићени, односно, да не открива информације о њима. Када се ова могућност користи приликом спровођења рестриктивног поступка, минимални број кандидата је пет, а наручилац има обавезу да у јавном позиву или позиву за подношење пријава наведе критеријуме који морају бити објективни и недискриминаторски или да наведе које ће правило примењивати приликом смањивања броја кандидата, као и да наведе минималан број кандидата које намерава да позове. Ако се деси да број кандидата буде мањи од минималног броја који је наведен у јавном позиву или позиву за подношење пријава, наручилац може да настави поступак тако што ће позвати кандидата који испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта. То, наравно, не значи да наручилац може да позива субјекте који нису уопште поднели пријаву или субјекте који не испуњавају критеријуме за квалитативни избор.

Закон не дефинише рок у коме треба покренути другу фазу рестриктивног поступка. Друга фаза се покреће у било ком року по процени наручиоца, односно када се укаже потреба за спровођењем друге фазе (додела, закључење и реализација уговора).

Минимални рокови за подношење понуда у рестриктивном поступку су:

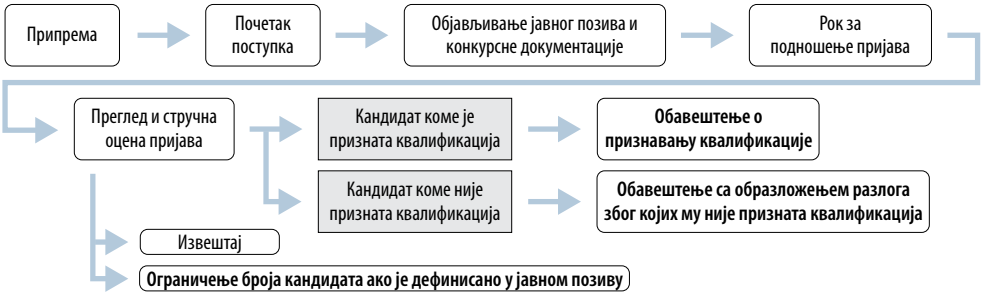
1) 30 дана од слања позива за подношење понуда за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) 15 дана од дана слања позива за подношење понуда за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

Закон прописује могућност да се рокови скрате за пет дана када понуде могу да се подносе електронским средствима.

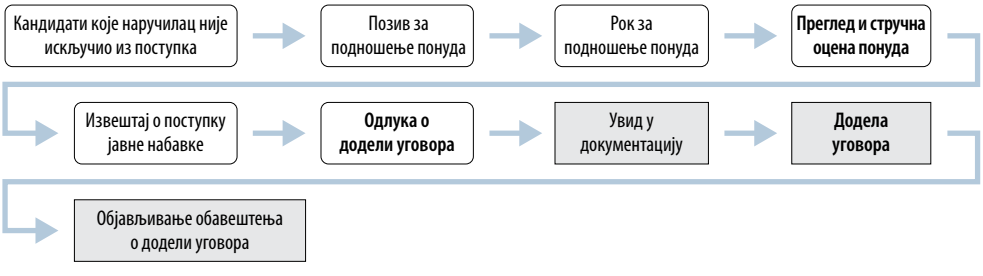
Такође, јавни наручилац може, из разлога оправдане хитности, одредити краћи рок, али не краћи од десет дана од дана слања позива за подношење понуда, где је доказивање разлога за хитност обавеза наручиоца.

Уколико наручилац не може да обезбеди несметан, неограничен и бесплатан приступ документацији електронским средствима, дужан је да у јавном позиву одреди начин како се конкурсна документација преузима, а тада се рокови продужавају за пет дана, осим у случајевима оправдане хитности, који морају бити поткрепљени ваљаним доказима.

Шема 2. Ток рестриктивног поступка – фаза I



Шема 3. Ток рестриктивног поступка – фаза II



2.3. Конкурентни поступак са преговарањем (чл. 55. и 56)

Конкурентни поступак са преговарањем је поступак јавне набавке који могу да користе само јавни (не и секторски) наручиоци, и то само уколико су испуњени услови за његову примену предвиђени у члану 55. Закона.

Јавни наручилац може да спроводи конкурентни поступак са преговарањем за јавну набавку добара, услуга или радова у следећим случајевима:

1) потребе јавног наручиоца не могу да се задовоље без прилагођавања лако доступних решења;
2) уговор обухвата пројектовање или иновативна решења;
3) уговор не може да се додели без претходних преговора због специфичних околности које се односе на природу, сложеност, правну или финансијску структуру предмета јавне набавке или с њима повезаним ризицима;
4) јавни наручилац не може са довољном прецизношћу да утврди техничке спецификације предмета набавке, у смислу члана 98. ст. 2–5. овог закона;
5) у претходно спроведеном отвореном или рестриктивном поступку када су све понуде биле неприхватљиве.

У питању је поступак јавне набавке који јавни наручилац спроводи у две фазе. У првој фази сви заинтересовани привредни субјекти могу да поднесу пријаву, док у другој фази само кандидати којима је призната квалификација могу да буду позвани на преговарање, односно да поднесу почетне понуде.

Минимални рок за подношење пријава је:

1) 30 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) 20 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

Јавни наручилац може да одреди краћи рок за подношење пријава, али не краћи од 15 дана уколико постоје разлози оправдане хитности, за које јавни наручилац поседује ваљане доказе.

Јавни наручилац доставља позив за подношење почетних понуда кандидатима које није искључио из поступка јавне набавке.

Минимални рок за подношење почетних понуда је:

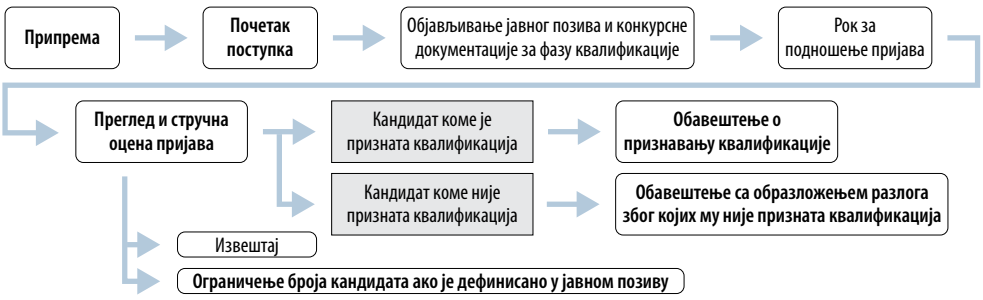
1) 30 дана од дана слања позива за подношење почетних понуда за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) 20 дана од дана слања позива за подношење почетних понуда за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

У случају објављивања претходног информативног обавештења минимални рок за подношење почетних понуда може да се скрати на десет дана, под условом из члана 107. став 6. Закона.

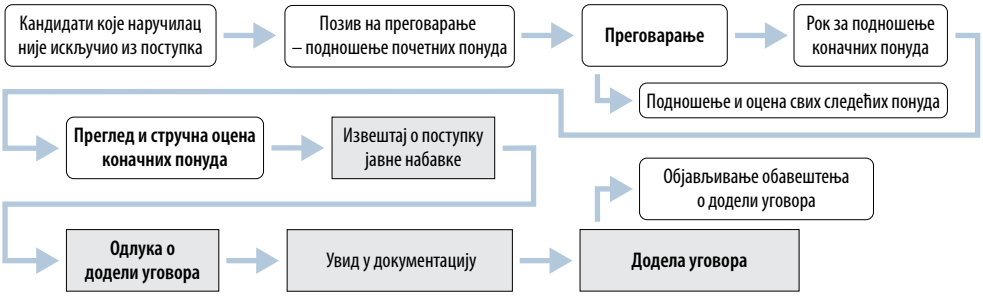
Јавни наручилац може да одреди краћи рок за подношење почетних понуда, али не краћи од десет дана од дана слања позива за подношење почетних понуда, ако наведени рок није примерен из разлога оправдане хитности, за коју јавни наручилац поседује ваљане доказе.

Рок за подношење почетних понуда од 30 односно 20 дана, јавни наручилац може да скрати за пет дана, када понуде могу да се поднесу електронским средствима.

Шема 4. Ток конкурентног поступка са преговарањем – фаза I



Шема 5. Ток конкурентног поступка са преговарањем – фаза II



2.4. Конкурентни дијалог (чл. 57. и 58)

Конкурентни дијалог је први пут у систем јавних набавки у Републици Србији уведен Законом о јавним набавкама из 2012. године, међутим, ако посматрамо објављене јавне набавке на Порталу јавних набавки, можемо утврдити да се наручиоци до сада нису одлучивали да спроведу ову врсту поступка јавне набавке.

Конкурентни дијалог је поступак који наручиоци спроводе за веома сложене предмете набавке, и то када је неопходан дијалог ради развијања решења које на тржишту није доступно.

У том смислу, а ради појашњења суштине овог поступка и потребе за његовом применом, важно је поменути уводну изјаву 42. Директиве 2014/24/ЕУ у којој се истиче постојање потребе да се наручиоцима омогући додатна флексибилност при одабиру поступка јавне набавке којим су предвиђени преговори. Директива наводи, као пример, радове који нису стандардни грађевински радови или радове који обухватају дизајнерска или иновативна решења, као и да је у случају услуга или добара који захтевају одређено прилагођавање, препоручљиво коришћење конкурентног поступка са преговарањем или конкурентног дијалога (посебно код нпр. консултантских услуга, архитектонских или инжењерских услуга или пројеката у вези с информационим технологијама и сл.).

Чланом 57. став 1. Закона је прописано да јавни наручилац може користити конкурентни дијалог за набавку добара, услуга или радова под условима из члана 55. став 1. овог закона, а секторски наручилац може користити овај поступак без обзира на услове из члана 55. став 1. овог закона.

Наведено подразумева да Закон јавне наручиоце упућује, у погледу могућности примене ове врсте поступка, на услове за спровођење конкурентног поступка са преговарањем (дакле, исти су услови), који се може спровести када:

1) потребе јавног наручиоца не могу да се задовоље без прилагођавања лако доступних решења;
2) уговор обухвата пројектовање или иновативна решења;
3) уговор не може да се додели без претходних преговора због специфичних околности које се односе на природу, сложеност, правну или финансијску структуру предмета јавне набавке или с њима повезаним ризицима;
4) јавни наручилац не може са довољном прецизношћу да утврди техничке спецификације предмета набавке, у смислу члана 98. ст. 2–5. овог закона;
5) у претходно спроведеном отвореном или рестриктивном поступку када су све понуде биле неприхватљиве.

С обзиром на то да је потребно испуњење одређених услова за спровођење овог поступка, јавни наручилац је дужан да у одлуци о спровођењу поступка јавне набавке наведе разлоге за примену тог поступка.

Наручилац наводи критеријуме за доделу уговора и оквирне рокове за спровођење поступка у објављеном огласу о јавној набавци, док своје потребе и захтеве може да наведе и у описној документацији. Описна документација је специфичност конкурентног дијалога, а будући да наручилац у овом поступку није у могућности да одреди своје прецизне захтеве кроз техничке спецификације, он сачињава описну документацију у којој описује своје потребе за које од привредних субјеката захтева решења, која ће бити разрађена у поступку јавне набавке, односно у току дијалога.

Наручилац има могућност да у току спровођења овог поступка предвиди награде или исплате за учеснике у дијалогу. Наведено решење је и логично, јер је

конкурентни дијалог потенцијално дуготрајан поступак који се спроводи са циљем развијања посебног решења и самим тим могу настати значајни трошкови за привредне субјекте који учествују у развијању потребних решења.

Након сачињавања конкурсне документације за фазу квалификације, она се уз оглас о јавној набавци објављује у складу са одредбама Закона и омогућава се свим заинтересованим привредним субјектима да поднесу пријаву. У овој фази поступка, највећи значај имају критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта, с обзиром на то да се у овој фази врши квалификација оних привредних субјеката који имају способност да развију и понуде решење које одговара потребама наручиоца.

Минимални рокови за подношење пријава у конкурентном дијалогу су:

1) 30 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) 20 дана од дана слања на објављивање јавног позива за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

Пријаве се подносе по правилу електронским путем, односно преко Портала јавних набавки, а отварање пријава започиње аутоматски након истека рока за подношење пријава. Отварање понуда није јавно.

Дакле, кандидатима којима је призната квалификација доставља се обавештење о признавању квалификације, док се сваком кандидату коме није призната квалификација доставља појединачна одлука са образложењем разлога због којих му није призната квалификација. Подносиоци пријава ће тек у завршној фази поступка јавне набавке бити у прилици да утврђују да ли је оцена пријава других кандидата извршена у складу са одредбама Закона.

Одлука о искључењу кандидата се доноси у року од 30 дана од истека рока за подношење пријава, осим ако је наручилац у документацији о набавци одредио дужи рок, и она мора да буде образложена и да садржи разлоге неиспуњавања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта односно критеријума или правила за смањење броја кандидата, ако је примењиво, као и упутство о правном средству.

Наручилац може да ограничи број кандидата којима је призната квалификација које ће позвати на дијалог, и у том случају је дужан да кандидатима којима је призната квалификација, а који неће бити позвани на дијалог достави одлуку са образложењем, водећи рачуна о томе да не открива информације о осталим кандидатима. У том случају, минимални број кандидата у овој врсти поступка је три, али ако је број кандидата који испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта мањи од минималног броја који је наведен у јавном позиву или позиву за подношење пријава, наручилац може да настави поступак позивањем кандидата који испуњавају критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта.

Након окончања прве фазе поступка (квалификација), наручилац доставља позив за учешће у дијалогу оним кандидатима којима је призната квалификација, односно које није искључио из поступка јавне набавке.

Фаза дијалога, која се одвија са свим кандидатима појединачно, спроводи се са циљем проналажења и утврђивања једног или више решења која најбоље задовољавају потребе наручиоца и о томе се саставља записник.

Током дијалога наручилац мора да обезбеди једнако поступање према свим кандидатима, а нарочито не сме да на дискриминаторски начин пружа информације које би поједини кандидати могли да користе на штету других.

Као што смо навели, правила о ограничењу броја кандидата којима је призната квалификација, заштити информација о осталим кандидатима, једнаком поступању према свим кандидатима односно забрани дискриминације или фаворизовања појединих кандидата која се односе на конкурентни поступак са преговарањем, важе и за конкурентни дијалог.

Наручилац може да спроводи дијалог у узастопним фазама да би се смањио број решења о којима ће се расправљати током фазе дијалога, и то мора навести у документацији о набавци.

Наручилац има обавезу да одлуку о одбијању решења достави учеснику у дијалогу чије решење је одбијено.

Фаза дијалога завршава се када наручилац утврди једно или више решења која могу да задовоље његове потребе. Наручилац тада учеснике у дијалогу чија решења нису одбијена обавештава о завршетку дијалога и истовремено их позива да поднесу коначне понуде на основу једног или више решења представљених и ближе објашњених током дијалога.

Отварање коначних понуда је јавно и спроводи се у складу са одредбама Закона.

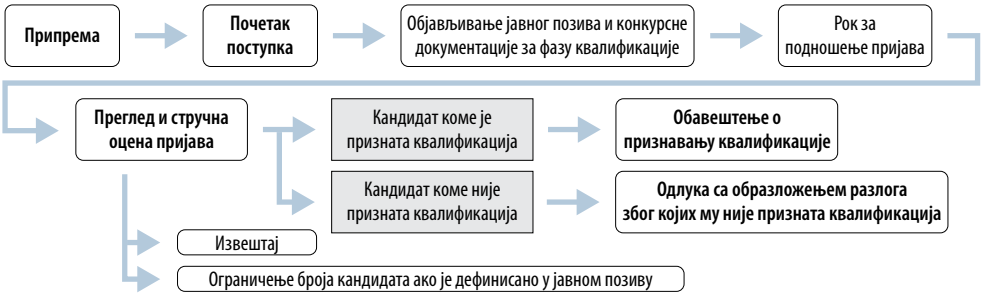
Наручилац може од понуђача тражити да разјасне, прецизирају и прилагоде коначне понуде или да пруже додатне информације, с тим да на тај начин не могу да се измене основни елементи коначне понуде или предмета набавке из документације о набавци, ако би такве измене могле да доведу до нарушавања конкуренције или до дискриминације.

Након потребних разјашњења понуда, наручилац спроводи стручну оцену понуда у складу са одредбама Закона, а коначне понуде дужан је да оцени на основу критеријума за доделу уговора који су наведени у јавном позиву или описној документацији, при чему је у конкурентном дијалогу критеријум за доделу уговора искључиво најбољи однос цене и квалитета (тзв. права економски најповољнија понуда).

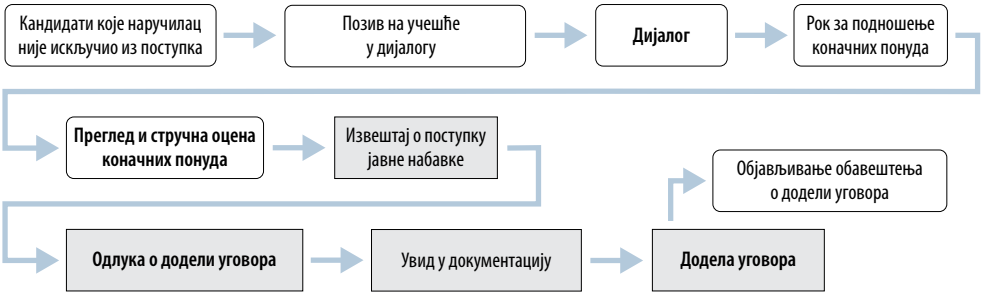
У овој фази поступка, наручилац преговара са понуђачем за кога је утврдио да је поднео понуду која представља најбољи однос цене и квалитета, ради прецизирања услова уговора и потврђивања услова уговора.

Конкурентни дијалог је најређе коришћена врста поступка јавне набавке код нас, а због преговора са привредним субјектима и сложене природе предмета набавки, поступање наручиоца тражи нарочиту пажњу и опрез.

Шема 6. Ток конкурентног дијалога – фаза I



Шема 7. Ток конкурентног дијалога – фаза II



2.5. Партнерство за иновације (чл. 59. и 60)

Партнерство за иновације до сада није постојало у нашем законодавству и представља новину коју доноси Закон.

Партнерство за иновације је вишефазни поступак чији су циљеви најпре развој иновативних услуга, добара и радова, односно сам процес иновације, а затим и набавка, куповина, резултат тог процеса иновације, али без посебног поступка јавне набавке који би се односио на куповину добара, услуга или радова који су резултат процеса иновације.

Закон је чл. 59. и 60. прописао поступак – партнерство за иновације. У члану 59. став 2. Закона је објашњена суштина партнерства за иновације, тако што је наведено да наручилац може да спроводи поступак партнерства за иновације ако има потребу за иновативним добрима, услугама или радовима коју не може да задовољи набавком добара, услуга или радова који су доступни на тржишту. С друге стране, у дефиницијама појмова, у члану 2. став 1. тачка 19), Закон дефинише иновацију као имплементацију новог или значајно унапређеног производа,

услуге или процеса, укључујући, али не ограничавајући се на процесе производње и грађења, нову тржишну методу или нову организациону методу у пословним праксама, организацији радних места или спољним односима, између осталог, с циљем да се помогне у решавању друштвених изазова или као подршка паметном, одрживом и инклузивном расту.

Дакле, када наручилац има потребу да развије предмете набавке који не постоје на тржишту и које је потребно развити тако да одговарају његовим специфичним потребама или му је потребно значајно унапређење производа, услуга или процеса који већ постоје на тржишту, може да користи партнерство за иновације.

У случају партнерства за иновације, процењена вредност предмета јавне набавке одређује се као максимална процењена вредност свих активности истраживања и развоја које ће се спроводити током свих фаза партнерства, укључујући и вредност добара, услуга или радова који ће бити развијени и набављени након завршетка партнерства (члан 31. став 2. Закона).

Код партнерства за иновације уговори се додељују искључиво на основу критеријума најбољег односа цене и квалитета, који је најприкладнији за упоређивање понуда за иновацијска решења.

У првој фази, благовремено пристигле пријаве наручилац оцењује на основу критеријума за квалитативни избор, које је одредио у конкурсној документацији. Наручилац мора све кандидате обавестити о признавању или непризнавању квалификације. Одлука о искључењу кандидата мора да буде образложена и да садржи разлоге неиспуњавања критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, као и упутство о правном средству. Одлука о искључењу кандидата доноси се у року од 30 дана од истека рока за подношење пријава, осим ако је наручилац у документацији о набавци одредио дужи рок (члан 148. став 2. Закона). Против одлуке кандидати имају могућност подношења захтева за заштиту права.

Наручилац може да ограничи број кандидата којима је призната квалификација и које ће позвати у следећу фазу поступка (члан 64. став 1. Закона). Ако наручилац жели да искористи ту могућност, дужан је да у јавном позиву наведе објективне и недискриминаторске критеријуме или правила које намерава да примени за смањивање броја кандидата, минималан број кандидата које намерава да позове, као и њихов максималан број. Ако је број кандидата који испуњавају критеријуме за квалитативни избор кандидата мањи од минималног броја који је наведен у јавном позиву, наручилац може да настави поступак позивањем кандидата који испуњавају критеријуме за квалитативни избор. Наручилац не може позвати друге привредне субјекте који нису поднели пријаву или кандидате који нису испунили критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта (члан 64. став 2. ЗЈН).

У следећој фази поступка наручилац позива на преговоре кандидате којима је признао квалификацију и који испуњавају критеријуме за квалитативни избор (ако су примењена правила за смањивање броја кандидата). У оквиру те фазе спроводи се процес истраживања и иновација, који може да се односи и на производњу добара, пружање услуга или извршење радова (члан 59. став 3. Закона). Наручилац у тој фази утврђује привремене циљеве које партнери треба да остваре

у појединој (под)фази и са партнерима преговара о техничким елементима њихових понуда. Наручилац одређује примерени рок за достављање почетних, свих наредних и коначних понуда (члан 86. став 3. Закона).

Након преговора, наручилац је дужан да све понуђаче обавести о завршетку преговора и да одреди јединствени рок за подношење коначних понуда. Коначне понуде, за које наручилац утврди да испуњавају минималне захтеве из јавног позива и конкурсне документације, наручилац оцењује на основу критеријума најбољег односа цене и квалитета, те изабраном понуђачу додељује уговор о јавној набавци и од њега набавља развијени иновативни производ, услугу или иновативни рад.

2.6. Преговарачки поступак без објављивања јавног позива (чл. 61. и 62)

Преговарачки поступак без објављивања јавног позива садржи низ обавезних услова који се морају испунити како би се поступак могао покренути. За разлику од ЗЈН/2012 који је садржао осам основа за спровођење овог поступка, Закон их предвиђа чак 13, од чега се десет основа односи на јавне наручиоце.

Први основ (члан 61. став 1. тачка 1)

Први основ за спровођење предметног поступка захтева постојање одређених околности које оправдавају набавку од једног, одређеног привредног субјекта. Те околности постоје ако само одређени привредни субјект може да испоручи добра, пружи услуге или изведе радове и то из уметничких, техничких разлога или разлога постојања ексклузивних права (односно њихове заштите).

Уметнички разлози постоје, на пример, када се ради о набавци уметничког дела, па се спроводе преговори са конкретним уметником.

Технички разлози не подразумевају јединственост предмета набавке као кад се ради о уметничким разлозима, али постоје када, примера ради, одређени предмет може бити набављен само од једног привредног субјекта који нема конкуренцију на тржишту (једини овлашћени сервисер или једини овлашћени дистрибутер одређеног производа или услуге).

Разлози постојања ексклузивних права, која могу бити и права интелектуалне својине, постоје, на пример, у случају куповине носача звука када наручилац у преговарање позива само издавача који има ексклузивна права на издавање и продају.

Други основ (члан 61. став 1. тачка 2)

Други основ за спровођење преговарачког поступка постоји у ситуацији када, услед изузетне хитности проузроковане ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, чије наступање ни у ком случају не зависи од поступања наручиоца, нити је наручилац могао да предвиди наступање таквих околности,

није могуће поступати у роковима предвиђеним за отворени, рестриктивни или конкурентни поступак са преговарањем.

Дакле, да би био испуњен предметни основ за примену преговарачког поступка, неопходно је да за сваку конкретну набавку: 1) постоји хитна потреба за одређеном набавком, 2) хитност је проузрокована ванредним околностима или непредвиђеним догађајима, те околности наручилац није могао да предвиди, 3) на наступање тих околности наручилац није утицао својим поступањем или пропуштањем да поступи, 4) због наступања тих околности није могуће поступати у роковима предвиђеним за отворени, рестриктивни или конкурентни поступак са преговарањем, због неопходности да се предмет набавке што пре реализује (у краћим роковима).

Преговарачки поступак у случају испуњења горе наведених услова (за оба наведена основа) може се покренути само ако не постоји одговарајућа алтернатива за предмете који се набављају (у условима непостојања или ограничења конкуренције), а непостојање конкуренције није резултат намере да се одређеном привредном субјекту неоправдано дâ предност или да се одређени привредни субјект доведе у неповољан положај.

Трећи основ (члан 61. став 3. тачка 1)

Трећи основ постоји када се ради о додатним испорукама добара од првобитног испоручиоца под условом да су та добра намењена делимичној замени производа, материјала или инсталација или проширењу обима постојећих производа, материјала или инсталација, а промена испоручиоца би обавезивала наручиоца да набавља материјал који има другачије техничке карактеристике, што би проузроковало неусклађеност или несразмерно велике техничке тешкоће у пословању и одржавању, али тако закључени уговори не могу да трају дуже од 3 године.

Четврти основ (члан 61. став 3. тачка 2)

Овде се ради о јавној набавци добара понуђених и купљених на робним берзама. Закон о робним берзама („Сл. гласник РС”, број 52/2019) дефинише робне берзе на следећи начин: „Робна берза је правно лице које управља, односно обавља делатност посредовања у процесу трговања робом, нестандардизованим терминским уговорима и бродским простором, одређује и спроводи правила и процедуре у вези са трговањем на робној берзи”. Овде се полази од (тачне) претпоставке да је цена одређена на робној берзи практично реална тржишна цена, до које би се дошло кроз редован поступак јавне набавке, па он самим тим у овом случају није ни потребан. Оправданост примене ове врсте поступка огледа се у чињеници да су цене на робним берзама одраз понуде и тражње на регулисаном тржишту, те да постизање тржишне цене преко отвореног поступка јавне набавке није неопходно.

Пети основ (члан 61. став 4)

Приликом набавке добара или услуга по посебно повољним условима од испоручиоца који трајно обуставља или је обуставио пословне активности, као и приликом куповине од стечајног или ликвидационог управника у оквиру

одговарајућег поступка, наручилац може да спроводи преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Добра и услуге се у конкретном случају набављају од стране стечајног или ликвидационог управника у одређеном поступку који је дефинисан другим прописима (Закон о привредним друштвима и др.).

Шести основ (члан 61. став 5. тачка 1)

Након спроведеног конкурса за дизајн, који је спроведен по одредбама Закона, практично се овом врстом поступка наставља конкурс за дизајн кроз преговоре са једним или више кандидата (у зависности од броја награђених, али се сви позивају на преговарање).

Седми основ (члан 61. став 5. тачка 2)

У оквиру предметног основа за спровођење преговарачког поступка ради се о новим услугама које су у складу са основним пројектом, али је потребно да је тај основни уговор закључен после спроведеног поступка јавне набавке у коме је објављен јавни позив у коме је била предвиђена могућност примене овог поступка. Рок у коме јавни наручилац мора да покрене преговарачки поступак без објављивања позива је 3 године од дана закључења основног уговора, а у процењену вредност основне набавке урачуната је и процењена вредност нових услуга које ће се понављати.

Осми основ (члан 61. став 6. тачка 1)

У оквиру предметног основа за спровођење преговарачког поступка ради се о новим радовима које су у складу са основним пројектом, али је потребно да је тај основни уговор закључен после спроведеног поступка јавне набавке у коме је објављен јавни позив у коме је била предвиђена могућност примене овог поступка. Рок у коме јавни наручилац мора да покрене преговарачки поступак без објављивања позива је 3 године од дана закључења основног уговора, а у процењену вредност основне набавке урачуната је и процењена вредност нових радова који ће се понављати.

Девети основ (члан 61. став 7)

Јавни наручилац овај основ за покретање преговарачког поступка без објављивања јавног позива може користити уколико је претходно спровео отворени или рестриктивни поступак и није добио ниједну понуду/пријаву или су све понуде/пријаве неодговарајуће, под условом да почетни услови јавне набавке нису битно измењени. Под неодговарајућом понудом подразумева се понуда која не одговара предмету набавке, техничким спецификацијама које су тражене тако да без значајних измена не може да задовољи потребе и захтеве наручиоца које су одређене и специфициране конкурсном документацијом, док је неодговарајућа пријава она пријава коју је поднео кандидат за којег је утврђено да не испуњава критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта. Дакле, овај основ претпоставља покретање новог (преговарачког) поступка, који, на неки начин, представља наставак претходног поступка који је окончан одлуком о обустави поступка.

Десети основ (члан 61. став 8)

Секторски наручилац овај основ за покретање преговарачког поступка без објављивања јавног позива може користити у случају неуспелог поступка у којем се објављује јавни позив, а то су сви поступци осим преговарачког поступка без објављивања јавног позива и конкурентног поступка са преговарањем (који по закону могу користити само јавни наручиоци), под условом да почетни услови јавне набавке нису битно измењени.

Једанаести основ (члан 61. став 11)

Уколико се добра производе искључиво за потребе истраживања, експериментисања проучавања или развоја, а произведеном количином добара се не остварује добит или покриће трошкова истраживања и развоја, јавни наручилац може да покрене преговарачки поступак без објављивања јавног позива. Овде треба направити разлику од случаја који је предвиђен чланом 12. став 1. тачка 12) Закона (изузеће од примене Закона) јер се преговарачки поступак без објављивања јавног позива може покренути због потреба свих истраживања и развоја (без обзира на ознаку из општег речника набавки).

Дванаести основ (члан 61. став 12)

Дванаести основ за спровођење предметног поступка односи се на право секторског наручиоца да спроведе ову врсту поступка за набавку добара која се производе искључиво за потребе истраживања, експериментисања, проучавања или развоја, а не ради остваривања профита или покрића трошкова истраживања и развоја, и ако додела тог уговора не спречава могућност конкурентне доделе будућих уговора.

Тринаести основ (члан 61. став 13)

Тринаести основ за спровођење преговарачког поступка без објављивања јавног позива могу да користе само секторски наручиоци, што се односи само на куповину добара (не на друге видове набавке добара и не на набавку услуга) у посебно повољним пословним приликама да се одређена добра набаве по повољним ценама, а та се прилика пружа у ограниченом року. Да би постојао основ за преговарање у свакој конкретној ситуацији је неопходно да понуђене цене буду знатно ниже од уобичајених тржишних цена.

2.6.1. Ток поступка

Преговарачки поступак се покреће слањем на објављивање обавештења о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Након тога, наручилац позива једног или више привредних субјеката да доставе понуду. У два случаја Закон предвиђа да се наручилац истовремено са објавом обавештења о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива обрати и

Канцеларији за јавне набавке. То су случајеви набавке од тачно одређеног понуђача услед уметничких, техничких разлога и разлога повезаних са заштитом ексклузивних права и набавке у случају хитног поступања наручиоца због непредвидивих околности које нису у вези са поступањем наручиоца.

Канцеларија за јавне набавке у року од 10 дана од пријема образложеног и документованог образложења за примену овог поступка од стране наручиоца доставља наручиоцу мишљење о основаности примене ове врсте поступка. Како би у ова два случаја наручилац „осигурао" своје поступање, сматрамо да би требало да сачека позитивно мишљење Канцеларије пре позивања привредних субјеката, иако нема законску обавезу за то. Уз позив, привредним субјектима се шаље и конкурсна документација која се не објављује на Порталу, али мора да садржи критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта и критеријуме за доделу уговора, уз навођење елемената који представљају минималне захтеве које понуде треба да испуне и о којима се не преговара. Након тога се улази у фазу преговарања.

Предмет преговарања између наручиоца и привредних субјеката којима је позив упућен могу бити и цена и сви елементи уговора које наручилац сматра битним. Наручилац је дужан да води записник о преговарању и обезбеди једнако поступање према свим понуђачима и не сме да пружа информације које би биле дискриминаторске и које би поједини понуђачи могли да користе на штету других, и мора да обезбеди да сви понуђачи располажу истим информацијама и да имају довољно времена за преговоре и достављање коначне понуде, а све у складу са начелом једнакости.

Изузетак од описаног правила поступања наручиоца представљају следећи случајеви (већ описани у члану 61. Закона):

1) када се поступак спроводи у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице угрожавају безбедност, здравље, и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације;
2) у случају набавке добара на робним берзама;
3) у случају набавке добара или услуга под посебно повољним условима од испоручиоца који трајно обуставља или је обуставио пословне активности, као и приликом куповине од стечајног или ликвидационог управника у оквиру одговарајућег поступка.

Разлози за суспензију свих законом прописаних активности постоје у ванредним околностима и специфичностима спровођења поступака због којих је неопходно елиминисати процедуралне, формалне захтеве јавне набавке и где поступање наручиоца у складу са описаним обавезама није целисходно.

2.7. Преговарачки поступак са објављивањем јавног позива

Ипак, треба истаћи да у овом поступку секторски наручилац може рок за подношење понуда у другој фази поступка одредити уз сагласност свих кандидата тако да сви кандидати у поступку имају исти рок за припрему и подношење својих понуда, док је у случају непостојања овакве сагласности минимални рок за подношење почетних понуда најмање десет дана од дана слања позива за подношење почетних понуда.

3. ПЛАНИРАЊЕ ЈАВНИХ НАБАВКИ

3.1. Увод

Планирање у свим областима пословања представља полазну основу за добру и благовремену реализацију, па је тако и у области јавних набавки, при чему треба имати у виду да правилно и благовремено планирање обезбеђује наручиоцима довољно времена да поступак јавне набавке спроведу на исправан начин и да задовоље потребе крајњих корисника, уз поштовање свих рокова и услова прописаних законом. Сам процес планирања, и код јавних наручилаца, обухватао би: план пословања (дугорочни, средњорочни и годишњи), финансијски план (као план потреба за финансијским средствима и њихове структуре са роковима за њихово прибављање и план самих финансијских токова – прихода и расхода) и, најзад, уз то, као битан сегмент укупног планирања који се ослања на претходно поменуте, план јавних набавки. Уз план јавних набавки који закон изричито прописује, потребно је имати и неку врсту плана набавки на које се закон не примењује, пошто и он резултира трошењем јавних средстава, а треба имати у виду да, иако га Закон изричито не прописује, користиће наручиоцима и приликом испуњавања обавеза из члана 181. став 3. Закона. Планирање јавних набавки је од изузетног значаја у целокупном процесу јавне набавке, као његова прва фаза, након које тек могу следити фаза спровођења саме јавне набавке и фаза извршења јавне набавке, односно реализација уговора о јавној набавци, а једна од основних претпоставки за успешно планирање наручилаца јесте јасна подела улога и одговорности у процесу планирања, о чему ће још бити речи.

3.2. Садржина плана јавних набавки

Садржина плана јавних набавки прописана је чланом 88. став 1. Закона. Наручилац је 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.

Ако упоредимо садржину плана јавних набавки са обавезном садржином која је била уређена претходно важећим Законом о јавним набавкама, уочљиво је да не постоје разлике. Наиме, садржина плана јавних набавки у складу са Законом је чак и поједностављена, па тако план јавних набавки више не мора обавезно да садржи оквирни датум закључења уговора и оквирни рок трајања уговора.

Ипак, план јавних набавки у складу са Законом мора садржати један елемент који до сада није чинио обавезну садржину плана јавних набавки, а то је ознака из Општег речника набавки – *CPV* ознака. У складу са одредбама претходно важећег Закона о јавним набавкама, ознака из Општег речника набавки је чинила обавезну садржину одлуке којом се покретао поступак јавне набавке, док је сада ова обавеза установљена већ приликом сачињавања плана јавних набавки.

Поред наведених елемената, наручиоци у плану јавних набавки наводе и податак о томе да ће одређену јавну набавку спроводити преко тела за централизоване јавне набавке, уколико планирају овакве јавне набавке.

План јавних набавки свакако може садржати и друге елементе, али они не представљају његову обавезну садржину. То су подаци о томе да ли ће јавна набавка бити обликована по партијама, затим подаци о томе да ли ће се у поступку јавне набавке закључити оквирни споразум, али и подаци о начину одређивања процењене вредности и истраживању тржишта. Детаљну садржину плана јавних набавки наручиоци треба да уреде посебним актом о јавним набавкама, који доносе у складу са чланом 49. став 2. Закона.

3.3. Истраживање тржишта

Услед честих грешака у планирању јавних набавки које су утврђене у извештајима Државне ревизорске институције, треба нагласити да, иако подаци о начину одређивања процењене вредности и истраживању тржишта не чине обавезну садржину плана јавних набавки, свакако без ових радњи није могуће правилно и објективно планирање набавки. С обзиром на то, наручиоци су дужни да документују начин на који су спровели истраживање тржишта предмета јавних набавки које планирају и начин на који су утврдили процењену вредност јавне набавке, што значи да већ у тренутку планирања треба да знају оквирне количине предмета набавке, оквирне карактеристике предмета набавке и др.

У погледу истраживања тржишта, треба истаћи да се оно спроводи већ у фази планирања поступка јавне набавке (како би су утврдило шта је потребно набавити, у ком квалитету, да ли то тржиште може да понуди и под којим условима и сл.), као и пре почетка самог поступка јавне набавке (како би се утврдила коначна процењена вредност, техничке спецификације и начин на који треба дефинисати уговорне обавезе).

Истраживање тржишта се може вршити: прикупљањем информација преко интернета (претрагом интернет страница, каталога произвођача итд.);

комуникацијом са учесницима на тржишту о чему се сачињавају докази; анкетама и упитницима који се достављају привредним субјектима који могу да изврше предмет јавне набавке; организовањем састанака са овим привредним субјектима; прикупљањем информација са Портала јавних набавки; анализом претходних искустава самог наручиоца који спроводи набавку и сл.

3.4. Новине у начину објављивања

Новину у погледу података који се објављују на Порталу јавних набавки и интернет страници наручиоца прописује одредба става 5. члана 88. Закона. Наиме, наручиоци су, у складу са одредбама претходно важећег Закона о јавним набавкама, могли да не објаве одређене податке из плана јавних набавки ако они представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података. Закон сада даје изричито овлашћење наручиоцима да не морају да објаве податак о процењеној вредности јавне набавке (који не мора представљати пословну тајну или тајни податак), док друге податке из плана јавних набавки не морају објавити ако они представљају пословну тајну у смислу закона којим се уређује заштита пословне тајне или тајне податке у смислу закона којим се уређује тајност података.

Иако наручиоци, након почетка примене новог Портала јавних набавки, нису у обавези да огласе о јавним набавкама и конкурсне документације објављују на својој интернет страници, ова обавеза је задржана у погледу планова јавних набавки. Наиме, чланом 88. став 3. Закона је прописано да план јавних набавки и све његове касније измене или допуне, којима се по закону сматрају планирање нове јавне набавке, измена предмета јавне набавке и повећање процењене вредности јавне набавке за више од 10%, наручилац објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од дана доношења. Објављивањем плана јавних набавки и његових измена и допуна на поменути начин обезбеђују се већа транспарентност у јавним набавкама (јавност има увид у трошење јавних средстава) и већа конкуренција (привредни субјекти, а потенцијални понуђачи имају увид у потребе наручиоца и планирају своје пословне активности). Иако то закон изричито не прецизира, логично је да само они наручиоци који имају своју интернет страницу, могу испунити ову, као и друге обавезе објављивања појединих докумената (на пример, интерног акта), с обзиром на ниво развоја информационих технологија код наручилаца у Републици Србији, о чему би свакако требало да воде рачуна и контролни органи попут ДРИ и буџетских инспекција.

Из ове одредбе произлази и да Законом није прописан рок до којег план јавних набавки треба да буде усвојен, али јесте прописан рок за његово објављивање, који се рачуна од дана доношења – наручилац план јавних набавки објављује на Порталу јавних набавки и на својој интернет страници у року од десет дана од

дана доношења. Ако се пође од одредбе члана 88. став 6. Закона да наручилац може покренути поступак јавне набавке ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, што је по закону и једини услов за покретање поступка, јасно је да наручилац свој план јавних набавки мора донети пре започињања првог поступка јавне набавке садржаног у годишњем плану. При томе треба имати у виду да поменути члан 88. у ставу 7. предвиђа и два случаја када наручилац може да покрене поступак јавне набавке и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки, и то када јавну набавку није могуће унапред планирати и из разлога хитности.

3.5. План јавних набавки и посебни акт наручиоца

Поред изричитих обавеза у погледу плана јавних набавки, Закон у члану 49. став 2. прописује да су наручиоци дужни да посебним актом ближе уреде начин планирања јавних набавки, али и начин планирања набавки на које се Закон не примењује.

Дакле, наручиоци су дужни да уреде детаљна интерна правила о начину планирања јавних набавки, али и да уреде минимум правила која се односе на планирање оних набавки на које се одредбе Закона не примењују. Пре свега је посебним актом потребно уредити поделу улога, овлашћења и одговорности у процесу планирања. Препорука је да организациони део наручиоца у чијем су делокругу послови јавних набавки координира процес планирања и да у том погледу пре почетка планирања донесе инструкције за планирање, које ће користити сви други организациони делови када планирају своје потребе за набавкама. Инструкцијама за планирање препоручљиво је пре свега уредити који организациони делови планирају које набавке по врстама, али и дати смернице у вези са начином истраживања тржишта и одређивања предлога процењене вредности набавки. Поред тога, требало би да посебни акт наручиоца садржи и рокове за извршење појединих радњи у процесу планирања (исказивање потреба за набавкама, утврђивање стварних потреба, усклађивање са нацртом финансијског плана, израда нацрта плана јавних набавки и плана набавки на које се Закон не примењује и др.).

Поменуто усклађивање са нацртом финансијског плана или одлуке о буџету ЈЛС, требало би разумети као један паралелан процес у којем се финансијски план и план јавних набавки у периоду њиховог доношења стално усклађују и прожимају. При томе треба имати у виду да се финансијски планови, по правилу, доносе пре или на самом почетку нове буџетске односно календарске године, а план јавних набавки након тога, те је зато важно да буду благовремено усклађени како би се, у складу са прописима којима се уређују буџетски систем и располагање финансијским средствима, обавезе које се преузимају по закљученим уговорима о јавним набавкама, на одговарајући начин у складу са законом, и финансијски обезбедиле и покриле. Ово подразумева и касније измене и допуне оба плана, које се врше у

току године, при чему финансијски план или одлука о буџету ЈЛС (ребалансом, променама апропријација, преусмеравањем средстава унутар апропријација, доношењем решења о коришћењу буџетске резерве и др.) мора на одговарајући начин испратити и измене и допуне плана јавних набавки и његову реализацију.

Наручилац приликом планирања јавне набавке нарочито узима у обзир следеће критеријуме:

- да ли је предмет јавне набавке у функцији обављања делатности наручиоца и у складу са планираним циљевима у годишњем програму рада;
- наручилац треба да утврди своје стварне потребе и да ли техничке спецификације и количине одговарају стварним потребама наручиоца;
- да ли је процењена вредност конкретне јавне набавке одговарајућа с обзиром на циљеве набавке, при чему се имају у виду техничке спецификације и количине;
- да ли јавна набавка као последицу има стварање додатних трошкова за наручиоца;
- да ли постоје друга могућа решења за задовољавање потребе наручиоца;
- стање на залихама, искуствене показатеље у вези са месечном, кварталном, годишњом потрошњом добара и сл.;
- трошкове за одржавање и коришћење постојеће опреме у односу на трошкове за нову опрему, исплативост инвестиције, исплативост ремонта постојеће опреме и сл.;
- трошкове животног циклуса предмета јавне набавке (трошак за набавку, трошкове за употребу и одржавање, као и трошкове за одлагање након употребе);
- ризике и трошкове у случају неспровођења поступка јавне набавке.

3.6. Одређивање процењене вредности у плану јавних набавки

Када је реч о планирању јавних набавки, поред већ више пута поменутог члана 88. Закона који уређује обавезну садржину плана јавних набавки, могућност за његову измену и допуну, начин његовог објављивања и услов за покретање поступка јавне набавке, за планирање јавних набавки битне су и одредбе Закона које дефинишу врсте поступака јавних набавки, које се односе на изузетке од примене ЗЈН и на одређивање процењене вредности јавне набавке, за коју напомињемо да мора бити валидна у време покретања поступка јавне набавке.

У вези са претходно наведеним, истичемо да јавна набавка не сме да буде обликована са намером да се избегне примена Закона о јавним набавкама или примена одговарајуће врсте поступка јавне набавке, односно са намером да одређени привредни субјекти неоправдано буду доведени у повољнији или у неповољнији

положај (члан 5. став 2. Закона), установљене неке опште забране за наручиоце које се односе на планирање јавне набавке.

Прва представља општу забрану обликовања јавне набавке са намером да се избегне примена Закона о јавним набавкама. То подразумева да се приликом одређивања предмета јавне набавке (укључујући процену потребе за дељењем предмета јавне набавке на партије) и утврђивања процењене вредности, морају поштовати правила утврђена Законом која се односе на постојање основа за примену правила о набавкама на које се Закон не примењује, као и на прагове (вредносне лимите набавки) код којих се овај закон примењује. Наведено подразумева забрану за наручиоце да обликују јавну набавку тако да се она реализује без примене одредаба овог закона, вештачки је подводећи под неку од ситуација које се односе на изузетке.

Друга општа забрана јесте општа забрана обликовања јавне набавке са намером да се избегне примена одговарајуће врсте поступка јавне набавке. Избор врсте поступка се врши већ у почетној фази јавне набавке и то тако што, приликом сачињавања годишњег плана јавних набавки, наручилац у њему наводи врсту поступка јавне набавке у оквиру којег ће извршити набавку. Према одредбама Закона, отворени и рестриктивни поступак јавне набавке су правило, у смислу да их наручилац (и јавни и секторски) може примењивати увек те да се не мора утврђивати постојање неких посебних законом прописаних услова за њихову примену. За све остале поступке јавних набавки је важно да буду испуњени одређени прописани услови како би наручилац могао да их примењује. Самим тим, изузетно је важно правилно проценити испуњеност услова за спровођење одређене врсте поступка јавне набавке.

У том погледу је од нарочитог значаја појам истоврсних добара, услуга и радова, иако овај појам нови Закон изричито не прописује. Наиме, у складу са чланом 29. став 3. овог закона, наручилац одређује предмет јавне набавке тако да он представља техничку, технолошку, функционалну и другу објективно одредиву целину.

Иако се правило у вези са начином одређивања процењене вредности уређује на сасвим другачији начин, може се претпоставити да ће контролни органи питање тзв. истоврсности посматрати на начин како су то чинили до сада, па се, на пример, не могу две јавне набавке на текућем одржавању објеката поделити у две набавке испод лимита за примену закона, ако је њихов збир једнак или већи од 3.000.000,00 динара без ПДВ-а.

На крају, треба истаћи да се план јавних набавки израђује коришћењем Портала јавних набавки, а тај поступак је уређен у делу овог приручника који се односи на функционалности Портала јавних набавки.

4. КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА

Конкурсна документација је скуп најважнијих докумената у поступку јавне набавке, с обзиром на то да се овим документима уређују сви захтеви у вези са јавном набавком, како у погледу привредних субјеката који могу узети учешће у поступку јавне набавке, тако и у погледу предмета јавне набавке и елемената уговора који ће бити закључен.

Конкурсну документацију, у складу са одредбама Закона о јавним набавкама, припрема комисија за јавне набавке, односно у набавкама чија процењена вредност не прелази 3.000.000 динара то може радити и лице задужено за спровођење поступка, када наручилац није дужан да именује комисију за јавну набавку.

С тим у вези, значајно је указати на Модел посебног акта којим се ближе уређује планирање набавки, спровођење поступака јавних набавки и праћење извршења уговора о набавкама, који наручиоци доносе у складу са чланом 49. став 2. ЗЈН, а који је објављен на интернет презентацији Сталне конференције градова и општина.

Наиме, и поред тога што конкурсну документацију, у складу са Законом, припрема комисија за јавну набавку као својеврсно тело именовано одлуком о спровођењу сваког појединачног поступка јавне набавке, треба указати на поделу задужења и одговорности за сачињавање појединих делова конкурсне документације. Тако је целисходно да техничку спецификацију и специфичне критеријуме за избор израђује организациони део наручиоца који подноси захтев за покретање поступка јавне набавке, односно по правилу будући члан комисије за јавну набавку, јер то лице најбоље познаје предмет јавне набавке. С друге стране, очекивано је да службеник за јавне набавке или дипломирани правник изради и одговара за модел уговора и преостале делове конкурсне документације, као лице које познаје прописе о јавним набавкама.

Не само у припреми конкурсне документације и структуре чланства у комисији за јавне набавке, већ и уопште у обављању свих послова јавних набавки (планирању, спровођењу и контроли јавних набавки и праћењу извршења уговора о јавној набавци), потребно је обезбедити учешће свих структура и представника организационих јединица унутар наручиоца и то:

- *службе набавки* (која спроводи процес набавке, и планира и прати извршење уговора у сарадњи са осталим службама);
- *финансијске службе* (која дефинише обезбеђивање средстава, начин плаћања, усклађивање динамике испоруке са динамиком плаћања и сл.);
- *правне службе* (која тумачи прописе, спровођење процедура, закључење уговора, рекламације, судске процесе итд.) и

- *стручне службе* – корисника предмета набавки (која дефинише предмет набавке, техничке спецификације, учествује у процесу стручне оцене и чији би представници обавезно требало да буду чланови комисије),

а све наведено би требало да буде дефинисано у посебном акту, али и усклађено са правилником о буџетском рачуноводству, правилником о организацији и систематизацији радних места, актом о интерној ревизији, актом о финансијском управљању и контроли и др.

Сврха израде конкурсне документације је утврђивање захтева и правила за спровођење поступка јавне набавке, односно омогућавање привредним субјектима да на квалитетан и правилан начин израде и доставе своје понуде.

Садржина конкурсне документације зависи од врсте поступка који се спроводи и уређена је Законом, као и посебним подзаконским актом – Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки („Сл. гласник РС", број 21/2021, даље у тексту: Правилник), који је, на основу члана 93. став 4. ЗЈН, донела Канцеларија за јавне набавке. Највећи број јавних набавки јединице локалне самоуправе спроводе применом правила отвореног поступка и стога ће у овом поглављу посебан фокус бити управо на конкурсној документацији прописаној за овај поступак.

Како је овај приручник намењен наручиоцима у јединицама локалне самоуправе, нећемо посебно обрађивати поступке резервисане искључиво за секторске наручиоце.

Такође, правила у вези са одређивањем критеријума за квалитативни избор привредних субјеката и критеријума за доделу уговора су ближе описана у другим деловима овог приручника.

4.1. Садржина конкурсне документације у отвореном поступку јавне набавке

Чланом 93. став 2. Закона садржина конкурсне документације уређена је начелно, тако да конкурсна документација, у зависности од врсте поступка јавне набавке, нарочито садржи податке о предмету набавке, техничке спецификације, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце документа које подносе кандидати и понуђачи, информације о прописаним обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима који се користе као јавни позив.

Правилником је у члану 2. уређена садржина конкурсне документације у отвореном поступку јавне набавке, тако да, сходно природи предмета набавке, она садржи:

1) опште податке о предмету набавке:
   (1) предмет јавне набавке,
   (2) опис сваке партије, ако је предмет јавне набавке обликован по партијама;
2) врсту, техничке карактеристике (спецификације), квалитет, количину и опис добара, радова или услуга, начин спровођења контроле и обезбеђивања гаранције квалитета, рок извршења, место извршења или испоруке добара, евентуалне додатне услуге и сл.;
3) техничку документацију и планове;
4) критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта (основи за искључење и критеријуми за избор привредног субјекта), са упутством како се доказује испуњеност тих критеријума;
5) податке у вези са критеријумом за доделу уговора, и то:
   (1) критеријуме за доделу уговора,
   (2) релативни значај у пондерима за сваки критеријум, као и методологију за доделу пондера за сваки критеријум, осим када је критеријум само цена,
   (3) када пондерисање није могуће из објективних разлога, наручилац наводи критеријуме по опадајућем редоследу важности,
   (4) резервне критеријуме на основу којих ће наручилац доделити уговор у ситуацији када постоје две или више понуда које су након примене критеријума једнаке,
   (5) ако се користи трошак животног циклуса, податке које понуђачи треба да доставе и метод који наручилац на основу тих података користи за утврђивање трошкова животног циклуса;
6) податке на основу којих понуђачи припремају образац понуде;
7) податке на основу којих понуђачи припремају образац изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта;
8) обрасце докумената који чине саставни део понуде, и то:
   (1) образац структуре понуђене цене,
   (2) образац трошкова припреме понуде;
9) модел уговора односно оквирног споразума;
10) упутство понуђачима како да сачине понуду.

Прописано је и да конкурсна документација у отвореном поступку може да садржи и друге информације потребне за припрему и подношење понуда, односно дато је овлашћење наручиоцима да, у зависности од потреба у конкретном поступку јавне набавке, сачине и комплекснију конкурсну документацију, уколико је то потребно.

С обзиром на то да Закон уређује електронске јавне набавке и да је 1. јула 2020. године, односно почетком његове примене, пуштен у рад нови Портал јавних набавки, у посебном делу овог приручника је дат приказ израде и објављивања конкурсне документације на Порталу.

На овом месту је потребно истаћи да Портал јавних набавки у значајној мери помаже наручиоцима да сачине конкурсну документацију, односно да не изоставе

обавезне елементе конкурсне документације, омогућава сачињавање тзв. унифициране конкурсне документације и сл. Наиме, поједини делови конкурсне документације (опис критеријума за квалитативни избор привредног субјекта са упутствима; општи део – подаци о предмету набавке; упутство понуђачима како да сачине понуду; критеријуми за доделу уговора; јавни позив) сачињавају се тако што наручиоци уносе захтеване елементе (податке) на Портал јавних набавки, који потом креира одговарајуће документе.

Значајна је новина то што се конкурсна документација сачињава у деловима, а не као један интегрални текст, што, очекивано, олакшава израду конкурсне документације.

4.1.1. Упутство понуђачима како да сачине понуду

Упутство понуђачима како да сачине понуду (даље у тексту: упутство) јесте један од делова конкурсне документације који се сачињава уношењем података на Порталу јавних набавки, при чему сам Портал већ садржи предложени садржај за поједине елементе, и који се креира на самом Порталу.

У овом делу конкурсне документације је потребно навести податке о језику на којем понуда треба да буде састављена. Очекивано је и у складу са Законом да се понуда сачињава на српском језику, али опција на Порталу јавних набавки омогућава и сачињавање понуде на неком од страних језика, најчешће на енглеском језику. Ову опцију је потребно користити када се очекује значајније учешће страних понуђача, те се на тај начин подстиче конкуренција у поступку јавне набавке. Уколико се наручилац одлучи да дозволи подношење понуда на страном језику, потребно је да одреди да ли се то односи на подношење понуде на страном језику у целини или само у појединим деловима (најчешће у делу каталога произвођача и других докумената који се односе на техничке спецификације), као и на ком страном језику је могуће доставити понуду или њене делове.

Даље је потребно уредити начин и рок за подношење понуде. Рок за подношење понуда се одређује коришћењем опције календара на Порталу јавних набавки, при чему се морају имати у виду минимални рокови за подношење понуда прописани Законом. С тим у вези, а имајући у виду да се ради о честом погрешном поступању наручилаца, које може довести до поништења поступка у целини, указујемо на то да се рок од, на пример, 10 дана одређује тако да мора протећи пуних 10 дана и да се као истек рока одређује 11. дан од дана слања на објављивање јавног позива (на пример, ако се конкурсна документација пошаље на објављивање 1. септембра, први дан рока је 2. септембар, а као рок за подношење понуда потребно је одредити одређено време 12. септембра).

Кад је реч о начинима подношења понуда, Закон прописује да се понуде подносе електронским путем, односно преко Портала јавних набавки, осим изузетака који су прописани чланом 45. Закона. У пракси се то, између осталог, односи на достављање оригинала средстава финансијског обезбеђења и узорака, уколико су

ови делови понуде тражени конкурсном документацијом. У тим случајевима је потребно јасно назначити на који начин и на коју адресу се ови делови понуде достављају, те тада треба имати у виду и потребно време за допрему ових делова конкурсне документације са писарнице наручиоца, па је неопходно да се одреди време отварања понуда које није у потпуности идентично као време истека рока за подношење понуда.

Будући да се у пракси дешава да привредни субјекти чине грешке и целокупне или поједине делове понуда који су обавезни да доставе електронским путем и даље достављају на писарницу наручиоца, потребно је указати на то да наручиоци ове делове понуда не могу прихватити као валидне.

Закон у члану 36. прописује правила у вези са поделом јавне набавке по партијама и уводи новине у вези са могућношћу да наручилац одреди да понуђачи могу поднети понуду само за поједине партије, те упутство треба да садржи и обавештење о могућности да понуђач може да поднесе понуду за једну, више или за све партије и упутство о начину на који понуда треба да буде поднета, ако је предмет јавне набавке обликован у више партија. Наведена правила у случају поделе јавне набавке по партијама наручиоци наводе у кораку број 5 на Порталу јавних набавки, у делу израде конкурсне документације.

Обавезна садржина је и обавештење о могућности подношења понуде са варијантама, ако је подношење такве понуде дозвољено или се захтева. Наручиоци у пракси изузетно ретко дозвољавају могућност подношења понуде са варијантама, те Портал јавних набавки аутоматски задаје текст у упутству да оваква опција није дозвољена. Уколико наручилац ипак жели да дозволи овакво подношење понуда, правила о томе уређује на Порталу.

Поједини обавезни елементи упутства су дефинисани на самом Порталу јавних набавки и није потребно да наручиоци уносе податке с тим у вези, и то:

- правила о начину измене, допуне и опозива понуде;
- подаци о начину комуникације у поступку јавне набавке и захтеву да понуђач, у случају да ће извршење дела уговора поверити подизвођачу, наведе у својој понуди који део уговора ће поверити подизвођачу (по предмету или у количини, вредности или проценту), податке о подизвођачу, као и навод да ће наручилац непосредно плаћати подизвођачу за део уговора који је он извршио, уколико подизвођач захтева да му се доспела потраживања плаћају непосредно;
- захтев да понуђач, у случају понуде групе понуђача, наведе који ће део уговора о јавној набавци (по предмету или у количини, вредности или проценту) извршавати поједини члан групе понуђача.

Од изузетног су значаја захтеви у погледу траженог начина и услова плаћања, гарантног рока, као и евентуалних других околности од којих зависи прихватљивост понуде. Ове захтеве дефинише наручилац коришћењем опција на Порталу, као што је то, на пример, захтев у погледу гарантног рока, код којег је потребно навести минимални дозвољени гарантни рок. Честа је грешка да

наручиоци, на пример, у моделу уговора одреде могућност уписивања гарантног рока, а да такав захтев не одреде на Порталу јавних набавки у делу упутства, што онемогућава понуђаче да на самом Порталу унесу овај елемент понуде, као и да грешком изаберу опцију да се ради о максимално дозвољеном року уместо минималном.

Правилник прописује да је у упутству потребно одредити валуту и начин на који треба да буде наведена и изражена цена у понуди. Ови елементи су унапред дефинисани на Порталу у складу са редовним начином поступања, односно тиме да се цена у понуди наводи у динарима. Ипак, уколико наручилац дозвољава да се цена у понуди искаже и у другој валути, дужан је да одреди која је то валута, а последично и да у моделу уговора уреди правила о плаћању (по ком курсу у односу на динар ће се плаћање вршити, на који дан и сл.). ЗЈН је прописао да се у стручној оцени понуда, за потребе рангирања, за прерачун у динаре користи одговарајући средњи девизни курс Народне банке Србије на дан када је започето отварање понуда, што је потребно навести у конкурсној документацији.

Наручилац у одговарајућим пољима на Порталу јавних набавки наводи и податке о врсти, садржини, начину подношења, висини и роковима средстава обезбеђења испуњења обавеза понуђача, ако то наручилац захтева. Дакле, ради се о средствима обезбеђења која се односе на озбиљност понуде, али и онима која се захтевају у реализацији уговора о јавној набавци.

Даље се прописује да наручилац дефинише посебне захтеве, ако они постоје, у погледу заштите поверљивости података које наручилац ставља понуђачима на располагање, укључујући и њихове подизвођаче, као и обавештење о начину преузимања или доставе документације, односно појединих њених делова када, у складу са Законом, електронска средства комуникације нису обавезна. Најчешће овакви захтеви не постоје у поступку јавне набавке, па се овакви захтеви наводе само када су потребни, односно када је потребно привредним субјектима ставити на располагање одређене поверљиве документе или када је, на пример, потребно да наручилац стави на располагање привредним субјектима узорак добра у складу са којим је потребно понудити ново добро у конкретном поступку јавне набавке.

Унапред је дефинисано на Порталу јавних набавки и: обавештење да понуђач може у писаној форми преко Портала јавних набавки тражити додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци, као и да може указати наручиоцу и на евентуално уочене недостатке и неправилности у документацији о набавци; обавештење о начину на који се могу захтевати додатна објашњења од понуђача после отварања понуда и вршити контрола код понуђача односно његовог подизвођача.

С тим у вези, обавеза наручиоца је да одреди рок до којег се могу захтевати додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци, имајући у виду процењену вредност јавне набавке.

Портал јавних набавки нуди наручиоцима и:

- обавештење о роковима и начину подношења захтева за заштиту права, са детаљним упутством о садржини уредног захтева за заштиту права, о износу таксе и о потврди којом се потврђује да је уплата таксе извршена, а која се прилаже уз захтев за заштиту права приликом подношења захтева наручиоцу, како би се захтев сматрао потпуним;
- обавештење да приликом сачињавања понуде, односно пријаве употреба печата није обавезна;
- обавештење понуђачу да изјавом о интегритету, која се саставни део обрасца понуде, потврди под пуном материјалном и кривичном одговорношћу да је своју понуду поднео независно, без договора са другим понуђачима или заинтересованим лицима и да гарантује тачност података у понуди.

Може се закључити да Портал јавних набавки у великој мери дефинише садржину овог дела конкурсне документације, али да наручиоци морају бити изузетно пажљиви при одређивању појединих захтева, како је горе у тексту ближе описано.

4.1.2. Подаци на основу којих понуђачи припремају образац понуде и обрасци понуде

Новина у начину подношења понуда, у складу са функционалностима новог Портала јавних набавки, састоји се у томе што понуђачи не попуњавају физички унапред задати образац понуде, већ се он на основу елемената унетих на Портал креира на самом Порталу.

Последично, ни наручиоци нису у обавези да сачињавају образац понуде, већ на Порталу јавних набавки припремају податке на основу којих ће понуђачи унети елементе и креирати образац понуде.

С тим у вези, обавеза је наручиоца да одреди захтевани рок важења понуде, који се изражава у (календарским) данима и који, у складу са Законом, не може бити краћи од 30 дана.

Такође, како је раније наведено, наручиоци наводе захтеве у погледу рока плаћања, гарантног рока, рока извршења и других тзв. комерцијалних захтева.

Преостали подаци прописани Правилником у вези са подацима на основу којих понуђачи припремају образац понуде садржани су на самом Порталу јавних набавки.

Наручиоци сачињавају образац структуре цене, који садрже следеће основне елементе:

1) понуђена цена (јединична и укупна) са ПДВ-ом и без ПДВ-а;
2) остали трошкови, који су укључени у понуђену цену[7].

7 У вези са начином попуњавања података на Порталу јавних набавки, упућује се на детаљно упутство (Упутство за кориснике Портала јавних набавки) које је Канцеларија за јавне набавке припремила на самом Порталу (*https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/_wiki/wikis/Uputstva/3779/Uputstva*).

ПРИМЕР

ОБРАЗАЦ СТРУКТУРЕ ЦЕНЕ

Опис	Количина	Јединична цена без ПДВ-а	Јединична цена са ПДВ-ом	Укупна цена без ПДВ-а	Укупна цена са ПДВ-ом
1	2	3	4	5	6
	885				
	39				
УКУПНО:					

Упутство за попуњавање обрасца структуре цене:
Понуђач треба да попуни образац структуре цене на следећи начин:
у колони 3. уписати колико износи јединична цена без ПДВ-а
у колони 4. уписати колико износи јединична цена са ПДВ-ом
у колони 5. уписати колико износи укупна цена без ПДВ-а (2*3)
у колони 6. уписати колико износи укупна цена са ПДВ-ом (2*4)

Наручиоци сачињавају и образац трошкова припреме понуде, у којем понуђачи могу приказати трошкове израде узорка или модела, ако су они израђени у складу са техничким спецификацијама наручиоца и трошкове прибављања средства обезбеђења.

ПРИМЕР

ОБРАЗАЦ ТРОШКОВА ПРИПРЕМЕ ПОНУДЕ

Понуђач _____ [*навести назив понуђача*], доставља укупан износ и структуру трошкова припремања понуде, како следи у табели:

ВРСТА ТРОШКА	ИЗНОС ТРОШКА У РСД
УКУПАН ИЗНОС ТРОШКОВА ПРИПРЕМАЊА ПОНУДЕ	

Трошкове припреме и подношења понуде сноси искључиво понуђач и не може тражити од наручиоца накнаду трошкова.

Ако је поступак јавне набавке обустављен из разлога који су на страни наручиоца, наручилац је дужан да понуђачу надокнади трошкове израде узорка или модела, ако су они израђени у складу са техничким спецификацијама наручиоца и трошкове прибављања средства обезбеђења, под условом да је понуђач тражио накнаду тих трошкова у својој понуди.

Напомена: достављање овог обрасца није обавезно.

4.1.3. Модел уговора

Модел уговора представља један од најзначајнијих делова конкурсне документације, јер се њиме уређују будућа права и обавезе у фази реализације уговора о јавној набавци. С обзиром на то, одредбе модела уговора морају бити целовите, тако да прецизно уређују права и обавезе уговорних страна, како би се обезбедила успешна реализација јавне набавке.

Иако није посебно уређен одредбама Закона и подзаконских аката, наручиоци морају посебну пажњу посветити сачињавању модела уговора, што у пракси често није случај.

Наручиоци приликом сачињавања модела уговора морају прецизно уредити све обавезе уговорних страна у погледу цене и њене евентуалне промене, рока и начина извршења, али и начина провере квалитета, средстава финансијског обезбеђења, уговорне казне, решавања насталих спорова итд.

4.1.4. Средства обезбеђења

Закон прописује следећа средства обезбеђења:

1) средство обезбеђења за озбиљност понуде (у случају да понуђач одустане од своје понуде у року важења понуде, не достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у складу са чланом 119. овог закона, неосновано одбије да закључи уговор о јавној набавци или оквирни споразум или не достави обезбеђење за извршење уговора о јавној набавци или оквирног споразума);
2) средство обезбеђења за испуњење уговорних обавеза (предаје се наручиоцу у моменту закључења уговора о јавној набавци, или у року који одреди наручилац, а најкасније до прве испоруке; трајање овог средства обезбеђења мора да буде дуже од трајања рока за коначно извршење посла);
3) средство обезбеђења за отклањање недостатака у гарантном року (овим средством обезбеђења се наручилац обезбеђује у случају када понуђач не отклони недостатке настале у току трајања гарантног рока и самим тим спречава нормалну употребу или функционисање ствари која је предмет уговора о јавној набавци; трајање овог средства обезбеђења мора бити дуже од трајања гарантног рока);
4) средство обезбеђења од одговорности за проузроковану штету ако је она настала у вези са обављањем одређене делатности (осигурање од одговорности из одређене делатности, као што је осигурање код извођења радова, здравствених услуга итд.);
5) средство обезбеђења за повраћај аванса (захтева се у случајевима када се исплаћује аванс и траје најкраће до правдања аванса, а вредност му је онолика колика је и вредност аванса; наручилац не може да плати ниједан износ пре пријема траженог средства обезбеђења за повраћај авансног плаћања).

Основна новина у Закону у погледу средстава финансијског обезбеђења састоји се у смањењу максималног дозвољеног износа код средства обезбеђења за озбиљност понуде – ово средство обезбеђења не може да буде веће од 3% вредности понуде без пореза на додату вредност, док су максимално одређени износи других врста средстава обезбеђења остали непромењени.

Правилником о садржини конкурсне документације у поступцима јавних набавки предвиђена су следећа средства обезбеђења:

1) банкарска гаранција (средство обезбеђења којим се обавезује банка према примаоцу гаранције – наручиоцу да ће му за случај да му треће лице (понуђач) не испуни обавезу о доспелости, измирити обавезу ако буду испуњени услови наведени у гаранцији);
2) хипотека (заложно право на непокретности на основу кога хипотекарни поверилац, у овом случају наручилац у поступку јавне набавке, може наплатити своје потраживање из вредности конкретне некретнине уколико дужник, односно понуђач у поступку јавне набавке, то не учини на време, а пре осталих поверилаца);
3) јемство другог правног лица са одговарајућим бонитетом (јемац се обавезује према повериоцу, наручиоцу у поступку јавне набавке, да ће испунити пуноважну и доспелу обавезу дужника (понуђача) уколико овај то не учини;
4) један од облика ручне залоге хартија од вредности или других покретних ствари (залогодавац се обавезује према повериоцу да ће му пружити обезбеђење за његово потраживање тако што ће се повериочево право на ствари залогодавца уписати у регистар заложног права; Регистар залоге на покретним стварима функционише од 2005. године, а евиденцију води Агенција за привредне регистре);
5) меница (исправа у законом прописаној форми којом се њен издавалац, трасант, обавезује да у року плати у њој означену суму лицу одређеном на меници; главни менични дужник је издавалац сопствене менице; ово средство обезбеђења, поред банкарске гаранције, најчешће се користи у поступцима јавних набавки);
6) полиса осигурања и др.

4.1.5. Техничке спецификације

Одређивањем техничких спецификација наручилац одређује своје потребе за квалитетом и квантитетом предмета набавке. С обзиром на то, прецизно одређивање потреба је од кључног значаја за успех реализације уговора о јавној набавци.

Наручиоци су код одређивања техничких спецификација, ради заштите сопствених интереса, дужни да своје потребе одреде на јасан, детаљан и прецизан начин, док, са друге стране, не смеју да исувише прецизним уређивањем својих захтева неоправдано ограниче конкуренцију међу привредним субјектима.

Како се јавне набавке односе на радове, услуге и добра, тако можемо извршити и поделу техничких спецификација на:

1) техничку спецификацију радова (техничке карактеристике материјала који се уграђују, квалитет изведених радова, стручни надзор, захтеви у погледу безбедности и др.);
2) техничку спецификацију услуга (услуге могу бити различите па се и технички захтеви разликују, како у квалитативном тако и у квантитативном смислу);
3) техничку спецификацију добара (карактеристике разних роба у погледу квалитета, димензија, отпорности на високе температуре, услова чувања, подложности кварењу и слично).

Техничке спецификације могу да буду дефинисане и коришћењем стандарда, у складу са одредбама Закона.

Закон прописује четири начина за одређивање техничких спецификација:

1) утврђивање помоћу карактеристика или функционалних захтева – навођењем жељених карактеристика предмета јавне набавке (број седишта у аутобусу, величина екрана монитора и сл.) или функционалних захтева (температура коју је потребно одржавати у објекту и сл.);
2) упућивање на техничке спецификације и стандарде, и то следећим редоследом:
   а) национални стандарди којима се преузимају европски стандарди;
   б) европска техничка оцена, заједничке техничке спецификације, међународни стандарди, други технички референтни системи које су успоставила европска тела за стандардизацију;
   в) национални стандарди, национална техничка одобрења или националне техничке спецификације које се односе на пројектовање, обрачун трошкова и извођење радова и употребу добара (када не постоје стандарди наведени под а) и б));

Овде је значајно напоменути да ће се одговарајућом понудом сматрати и она понуда која нема стандард наведен у техничкој спецификацији, али задовољава све захтеве траженог стандарда, што у пракси није редак случај. Управо због тога Закон предвиђа да се приликом позивања на одређени стандард обавезно дода и „или одговарајуће".

Техничке спецификације се могу, у складу са Законом, одређивати и комбинацијом прве две наведене тачке.

У пракси спровођења поступака јавних набавки најчешћи начин одређивања техничких спецификација састоји се у навођењу детаљних техничких карактеристика, док је одређивање функционалних карактеристика и даље реткост, иако наведено представља добру праксу у државама чланицама ЕУ и води ка резултату уговора, док се привредним субјектима препушта делимично или у целини како ће до тог резултата доћи. На примеру који се односи на одржавање просторија (на пример, школе), требало би да наручиоцу буде важно да може да постигне и одржава одређену температуру у учионицама, а не на који ће начин и којим енергентом привредни субјект то учинити.

У пракси су честе грешке у вези са начином одређивања техничких спецификација, које доводе и до поништења поступка јавне набавке, те је потребно да службеници за јавне набавке сарађују са стручним лицима која одређују техничке спецификације, како би оне биле сачињене у складу са одредбама Закона.

4.2. Објављивање и достављање конкурсне документације

Наручилац има законску обавезу да на Портал јавних набавки, истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање у систему квалификације, пошаље на објављивање и конкурсну документацију. У поменутим позивима, наручилац је дужан да наведе да ће конкурсна документација бити послата средствима која нису електронска уколико постоје разлози из члана 45. став 3. Закона, због којих се конкурсна документација не може објавити коришћењем електронских средстава на Порталу јавних набавки.

Ако конкурсна документација садржи поверљиве податке, наручилац је дужан да заштити поверљиве информације и да наведе на који начин може да се преузме конкурсна документација.

Наручиоцу није дозвољено да наплаћује било какве трошкове за преузимање конкурсне документације.

4.3. Измене, допуне и додатна појашњења конкурсне документације о набавци

Сва заинтересована лица преко Портала јавних набавки могу да траже појашњења конкурсне документације, постављају питања, као и да указују на неправилности и нелогичности у садржини конкурсне документације.

Након објаве конкурсне документације, наручилац може у року за подношење понуда изменити или допунити документацију о набавци и дужан је да те измене и допуне, без одлагања, пошаље на објављивање такође на Портал јавних набавки, односно стави на располагање на исти начин као и основну документацију. Наручилац је дужан да продужи рок за подношење пријава или понуда:

- ако је документација о набавци битно измењена и
- ако додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци нису стављени на располагање у року из члана 97. став 2. Закона.

Сматра се да је документација о набавци битно измењена ако би због измена привредним субјектима нужно било потребно додатно време за припрему понуде или пријаве, а нарочито ако се те измене односе на критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора или техничке спецификације предмета набавке. У том случају наручилац је дужан да продужи рок за подношење понуда или пријава, сразмерно значају измена које се објављују, при чему до истека рока за подношење захтева за заштиту права не може да преостане мање од десет дана.

Закон доноси и нови начин на који наручилац додатне информације и појашњења објављује на Порталу јавних набавки. Наиме, у складу са Законом наручилац додатне информације и појашњења објављује на Порталу јавних набавки, односно ставља на располагање на исти начин као и основну документацију без навођења података о подносиоцу захтева, а најкасније:

1) шестог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) четвртог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова и у поступцима у којима је наручилац користио могућност скраћења рокова из разлога хитности.

Привредни субјекти, при томе, могу да траже од наручиоца додатне информације или појашњења у вези са документацијом о набавци, при чему могу, уколико сматрају да постоје недостаци или неправилности у документацији о набавци, на то да укажу наручиоцу, и то најкасније:

1) осмог дана пре истека рока одређеног за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност једнака износу европских прагова или већа од износа европских прагова;
2) шестог дана пре истека рока за подношење понуда или пријава за јавну набавку чија је процењена вредност мања од износа европских прагова.

4.4. Садржина конкурсне документације у рестриктивном поступку, конкурентном поступку са преговарањем и конкурентном дијалогу

Конкурсна документација у овим поступцима јавних набавки се не разликује значајно од документације која је обрађена у делу који се односи на конкурсну документацију у отвореном поступку, уз напомену да поједини елементи конкурсне документације треба да буду сачињени у првој, а поједини у другој фази спровођења ове врсте поступка. Основна разлика је у томе што се ови поступци састоје из две фазе: фазе квалификације и фазе закључења уговора.

4.5. Садржина конкурсне документације у партнерству за иновације

Специфичност партнерства за иновације доноси нове елементе у конкурсну документацију у односу на отворени поступак, а то су:

1) начин на који ће наручилац спроводити иновативно партнерство по фазама, привремени циљеви које партнери треба да остваре у појединој фази, услови за раскид партнерства, односно смањење броја партнера, услови, начин плаћања и износ накнаде која ће се исплатити партнерима;
2) начин на који ће се уредити права интелектуалне својине;
3) начин и рок за подношење пријаве;
4) предмет јавне набавке са описом потреба за иновативним добрима, услугама или радовима и елементима описа који чине минималне захтеве које све понуде треба да задовоље,
5) елементи уговора о којима ће се преговарати и начин преговарања;
6) напомена ако се поступак спроводи у више фаза ради смањења броја понуда о којима се преговара.

Разлике у обавезној садржини конкурсне документације проистичу из чињенице да се ради о вишефазном поступку чији су циљеви најпре развој иновативних услуга, добара и радова, односно сам процес иновације, а затим и набавка, куповина, резултати тог процеса иновације, али без посебног поступка јавне набавке који би се односио на куповину добара, услуга или радова који су резултат процеса иновације.

4.6. Садржина конкурсне документације у преговарачком поступку без објављивања јавног позива

Специфичност овог поступка је то што се он покреће слањем на објављивање обавештења о покретању преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Након тога, наручилац позива један или више привредних субјеката да поднесу понуду. Садржина конкурсне документације не одступа од обавезне садржине у раније наведеним двофазним поступцима, уз указивање на то да се ова правила не примењују уколико се ова врста поступка спроводи:

- у циљу набавке ради обезбеђивања основних животних услова у случајевима елементарних непогода или техничко-технолошких несрећа чије последице

угрожавају безбедност, здравље и животе људи, материјална добра или животну средину, у складу са прописима којима се уређују ванредне ситуације;
- у случају јавне набавке добара која се котирају и купују на робним берзама;
- за набавку добара или услуга под посебно повољним условима од испоручиоца који трајно обуставља или је обуставио пословне активности, од стечајног или ликвидационог управника у оквиру одговарајућег поступка, погодбе са повериоцима или другог одговарајућег поступка према прописима државе привредног субјекта.

4.7. Смернице за припрему конкурсне документације и припрему е-понуде на Порталу јавних набавки

Канцеларија за јавне набавке, сходно овлашћењима прописаним чланом 179. став 1. тачка 6) **Закона**, између осталог, припрема и смернице у области јавних набавки, те су тако урађене и објављене на интернет страници Канцеларије и Смернице за припрему конкурсне документације и припрему е-понуде на порталу јавних набавки. Ове смернице помажу наручиоцима приликом припреме конкурсне документације, односно привредним субјектима приликом припреме е-понуде, и то у погледу следећих докумената, односно образаца:
- критеријума за квалитативни избор привредног субјекта;
- критеријума за доделу уговора;
- обрасца понуде;
- обрасца структуре понуђене цене;
- модела уговора и
- других докумената.

5. ПОРТАЛ ЈАВНИХ НАБАВКИ

Можда и најзначајнија новина у систему јавних набавки јесте увођење новог Портала јавних набавки, који је пуштен у рад на дан почетка примене Закона, 1. јула 2020. године.

Претходни Портал јавних набавки је обезбеђивао транспарентност у поступцима јавних набавки, кроз објављивање докумената од стране наручилаца (огласи о јавној набавци, конкурсне документације, додатна појашњења, одлуке о додели уговора и др.).

Ипак, нови Портал јавних набавки представља значајан корак напред у систему јавних набавки у Републици Србији, јер представља алат који сви учесници у поступцима јавних набавки, а пре свега привредни субјекти и наручиоци, примењују у готово свим фазама поступка јавне набавке, од планирања јавних набавки до окончања поступка јавне набавке.

Правни оквир за увођење новог портала јавних набавки дат је у Закону, а најзначајнија функционалност јесте електронско подношење и отварање понуда.

У складу са Законом, Портал јавних набавки је јединствени информациони систем који 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* (од приступања Републике Србије Европској унији);
3) свим заинтересованим лицима – бесплатан, неограничен и директни приступ, претраживање, прегледање и преузимање 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 Закона;
7) комуникацију и размену података између Канцеларије за јавне набавке и наручилаца (преговарачки поступак без објављивања јавног позива);
8) подношење захтева за заштиту права, другу комуникацију и размену документације између понуђача, наручилаца 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.

Начин функционисања Портала јавних набавки описан је у посебном подзаконском акту – Упутству за коришћење Портала јавних набавки[8], који уређује коришћење Портала јавних набавки. Ово упутство је значајно јер даје бројна техничка упутства корисницима, као што су врсте датотека које могу бити учитане на Порталу, поставља ограничење величине једног документа који се поставља на Портал (30 MB) и др.

Ипак, детаљно упутство о начину коришћења свих функционалности на Порталу јавних набавки је дато на самом Порталу[9], и оно даје преглед детаљних корака у спровођењу свих процеса од стране корисника.

8 Упутство за коришћење Портала јавних набавки („Сл. гласник РС", број 93/20), *http://www.ujn.gov.rs/wp-content/uploads/2021/02/Uputstvo-za-koriscenje-Portala-javnih-nabavki-93_2020-372.pdf*.

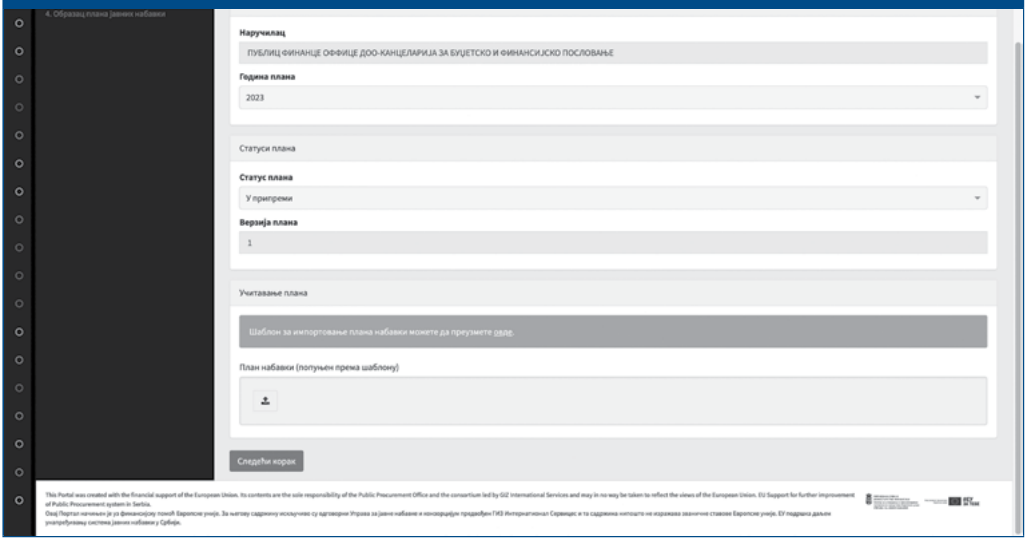
9 *https://gizsr.visualstudio.com/Uputstva/_wiki/wikis/Uputstva/3779/Uputstva*.

5.1. Планирање јавних набавки

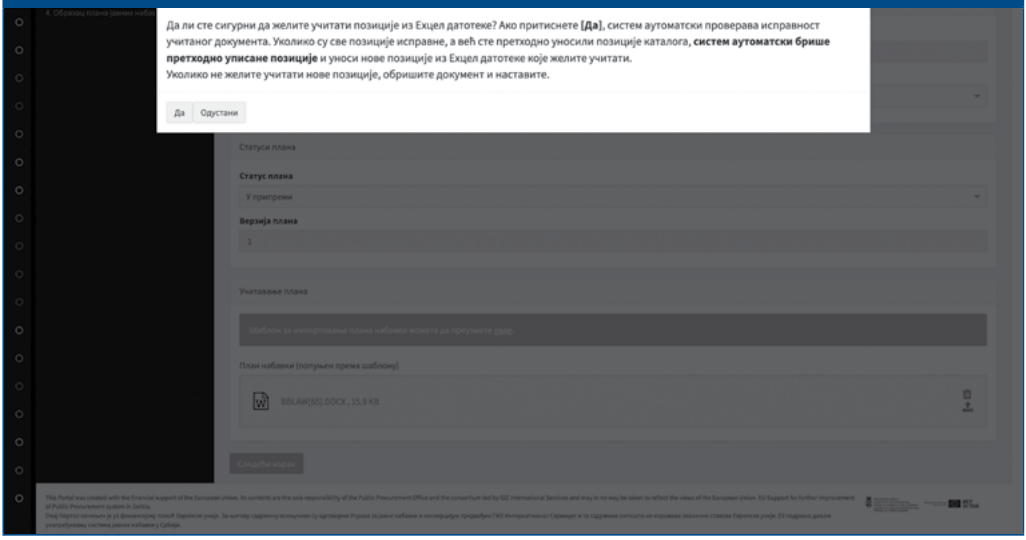
План јавних набавки се сачињава и шаље на објављивање коришћењем одговарајућих опција на Порталу јавних набавки. Наиме, у делу Портала „План јавних набавки", „Нови план", наручиоци могу сачинити план јавних набавки на два начина.

Први начин је да преузму Образац плана јавних набавки са Портала јавних набавки, који ће након попуњавања учитати на Портал јавних набавки и послати на објављивање (слике 1 и 2).

Слика 1.

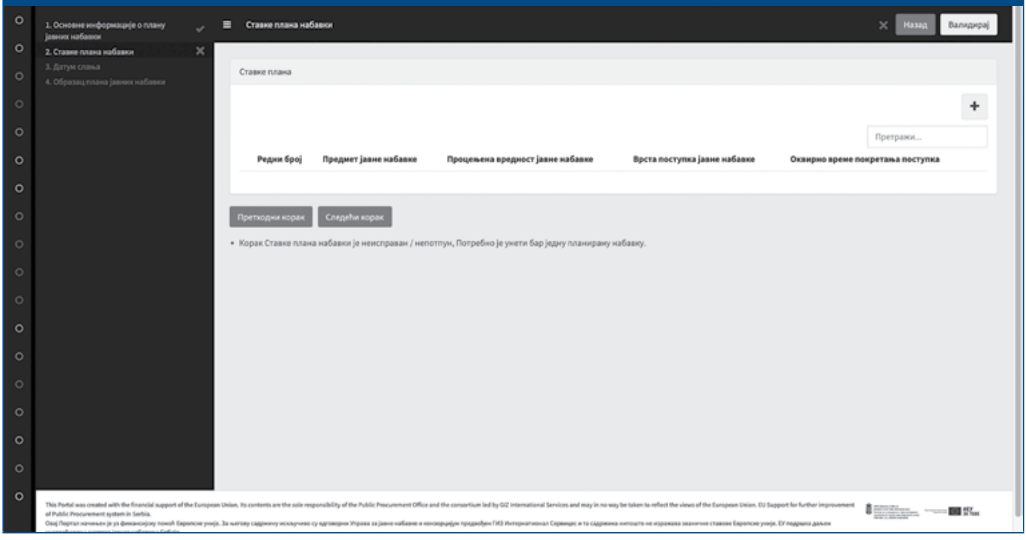


Слика 2.

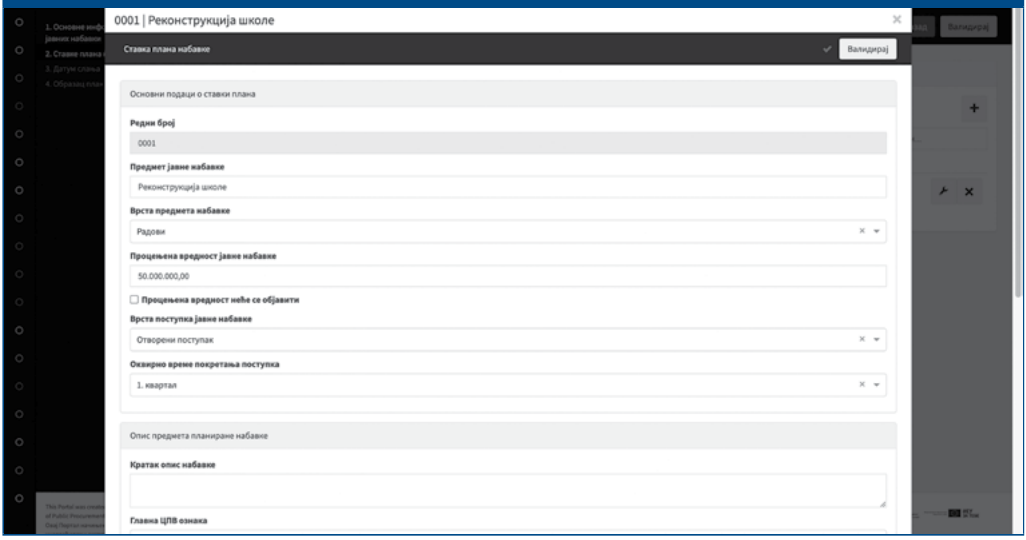


Други начин јесте да наручиоци, коришћењем опција на самом Порталу јавних набавки, унесу податке о свакој јавној набавци, те да на основу унетих података креирају план јавних набавки, који ће послати на објављивање (слике 3–8).

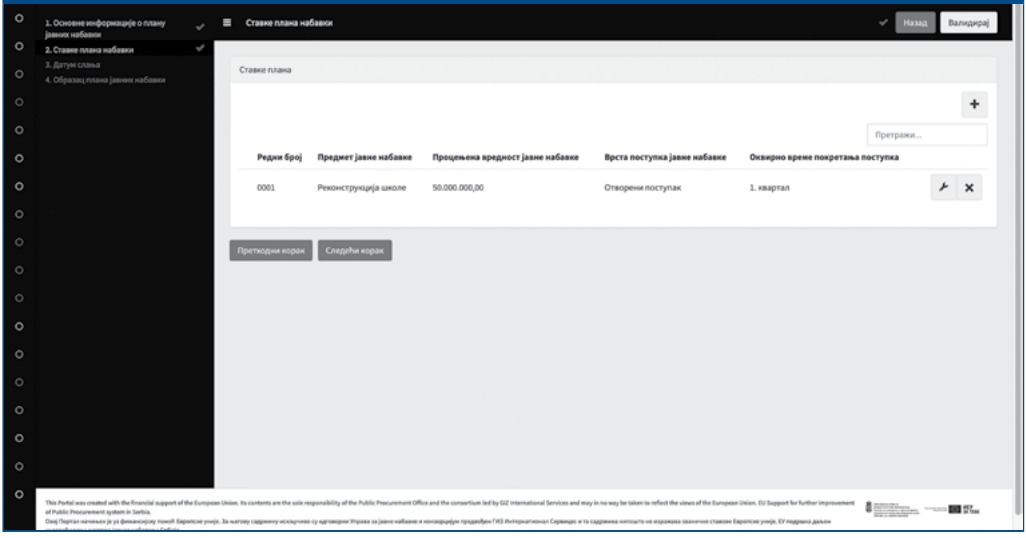
Слика 3.



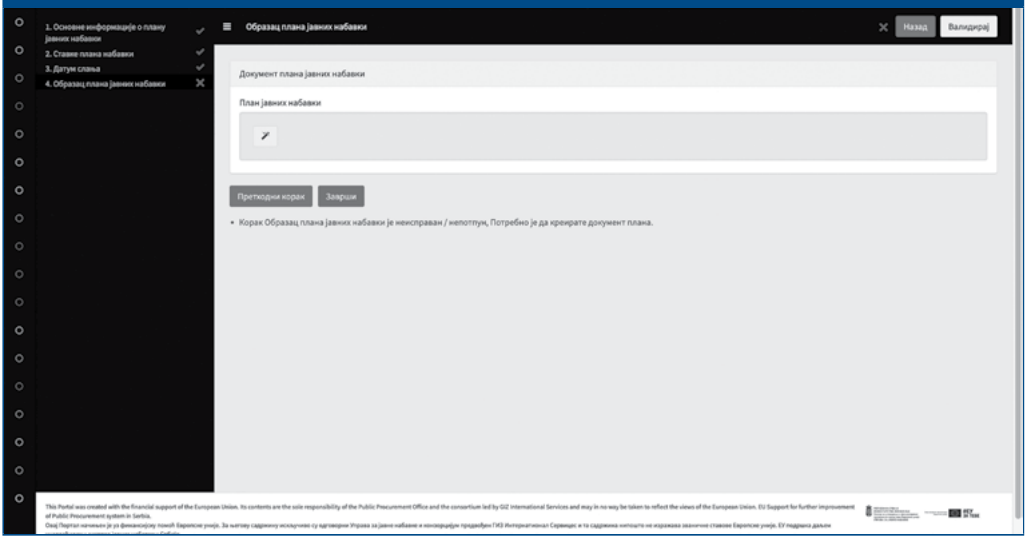
Слика 4.



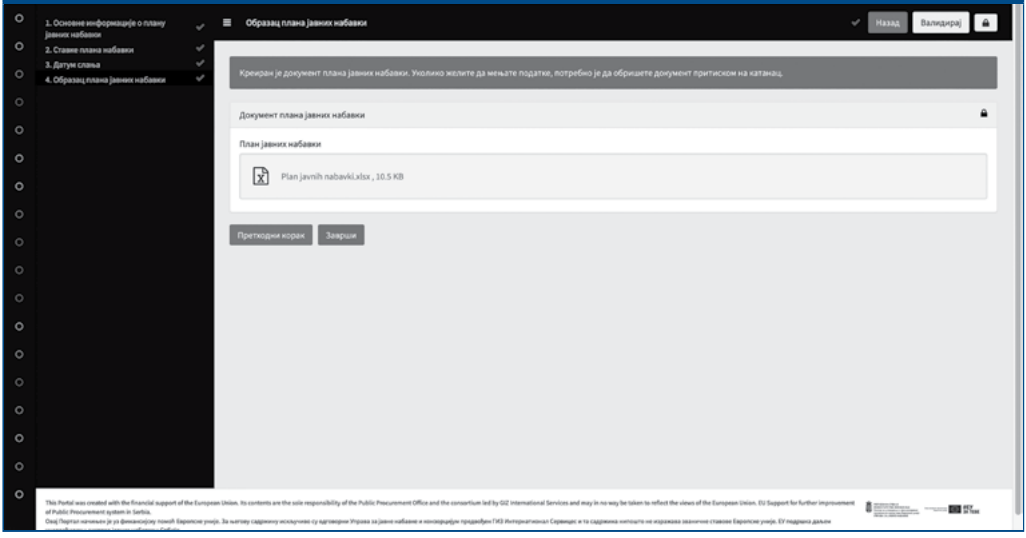
Слика 5.



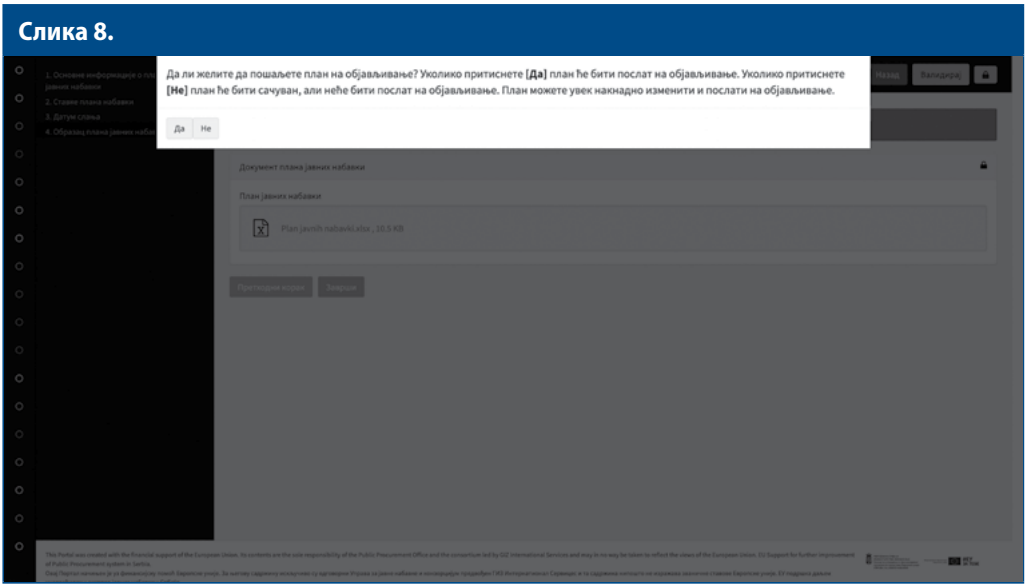
Слика 6.



Слика 7.



Слика 8.



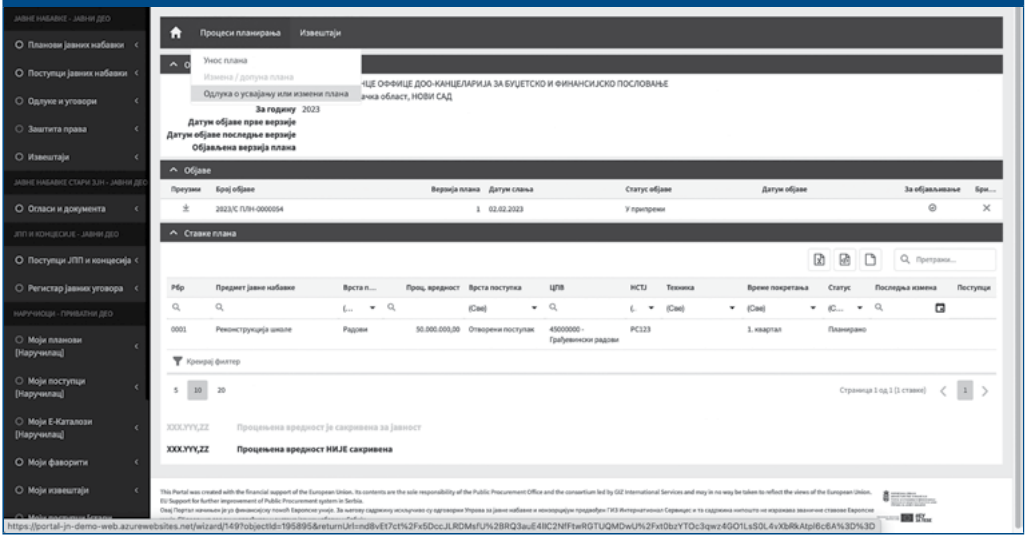
У вези са претходно наведеним, препорука је да наручиоци, након првобитног уноса планираних јавних набавки на Портал јавних набавки и креирања прве верзије нацрта плана јавних набавки, одаберу опцију „Не" приказану на слици горе, чиме ће ова прва верзија нацрта плана јавних набавки остати сачувана на Порталу јавних набавки.

Након сачињавања коначне верзије плана јавних набавки, наручиоци се враћају на процес планирања на Порталу јавних набавки, где праве потребне измене настале у току планирања и по усвајању плана јавних набавки, и ту треба изабрати опцију „Да" приказану на слици горе, чиме ће план јавних набавки бити послат на објављивање и биће објављен наредног дана.

Питање који орган или лице доноси одлуку о усвајању плана јавних набавки и касније његове евентуалне измене и допуне, није посебно и универзално регулисано законом, већ је то ствар уређења код сваког наручиоца, пре свега у његовом општем акту – статуту.

Портал јавних набавки садржи и опцију да се, поред објављивања плана јавних набавки у *excel* формату (што представља обавезу), учита и објави и потписана одлука о усвајању плана јавних набавки (Слика 9).

Слика 9.



5.2. Креирање новог поступка јавне набавке и конкурсне документације

Након доношења одлуке о спровођењу поступка јавне набавке, која је по правилу планирана у плану јавних набавки наручиоца[10], наручилац сачињава конкурсну документацију, коју шаље на објављивање на Портал јавних набавки.

Наручилац поједине делове конкурсне документације сачињава као документе у слободној форми, док друге сачињава креирањем на Порталу јавних набавки.

10 Чланом 88. став 7. Закона је прописано да 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.

Тако наручилац у тзв. слободној форми сачињава следеће делове конкурсне документације:

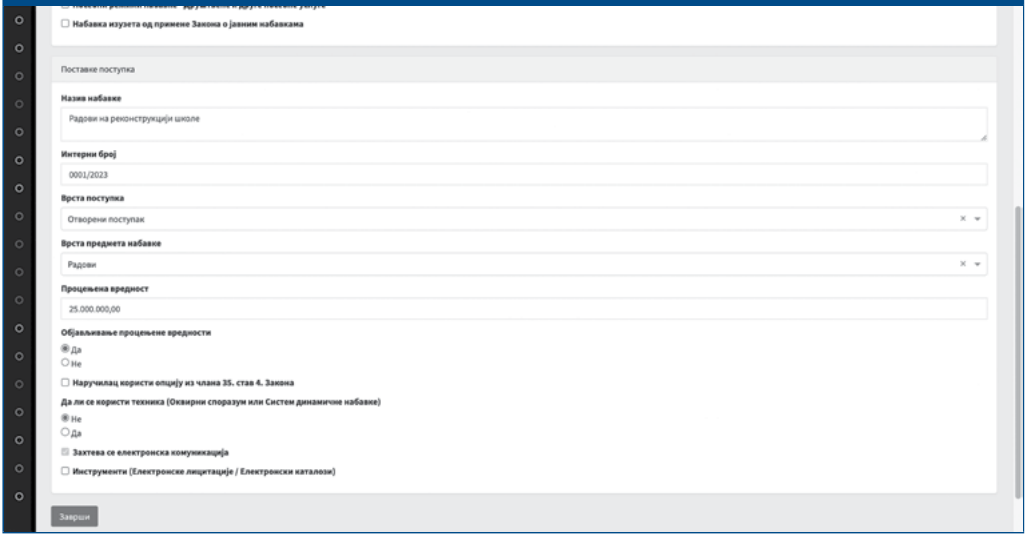
1) техничку спецификацију и документацију и планове;
2) образац структуре цене;
3) модел уговора;
4) образац трошкова припреме понуде.

Након сачињавања горенаведених делова конкурсне документације, наручилац започиње унос и креирање конкурсне документације на Порталу јавних набавки, преко којег креира следеће документе уношењем одговарајућих података у задатим пољима на Порталу:

1) опис критеријума за квалитативни избор привредног субјекта са упутствима;
2) општи део – подаци о предмету набавке;
3) упутство понуђачима како да сачине понуду;
4) критеријуми за доделу уговора;
5) јавни позив.

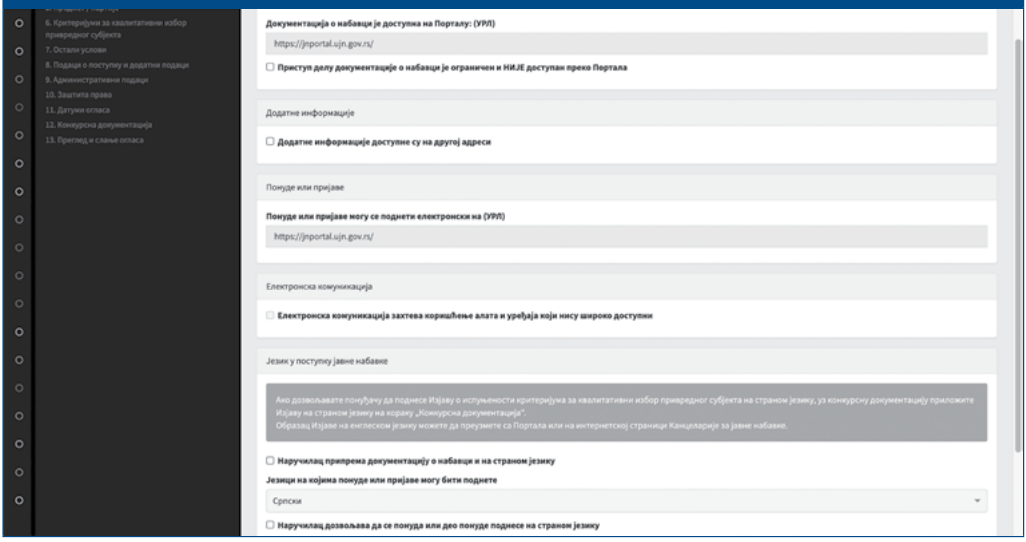
Наручилац на основној страници Портала јавних набавки, у менију са десне стране екрана бира поље „Моји поступци", а затим опцију „Нови поступак", након чега се отвара прво поље за креирање поступка, као на следећој слици (Слика 10).

Слика 10.



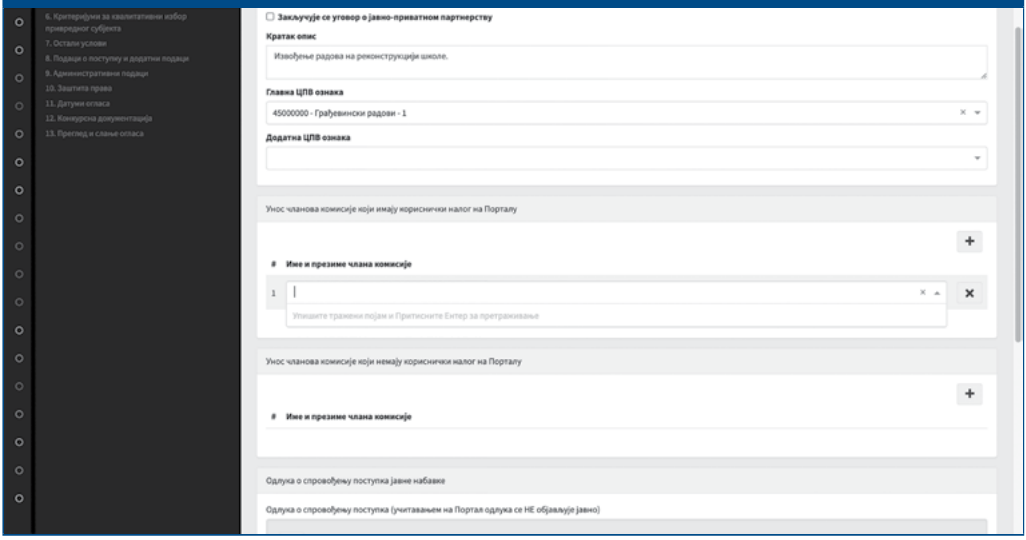
На описани начин и уношењем поља која су означена црвеном бојом као обавезна за попуњавање, креирају се основне поставке поступка јавне набавке, те наручилац даље наставља са уносом конкурсне документације, кроз уређивање правила у вези са комуникацијом. На тој страници Портала јавних набавки наручилац, по правилу, не врши унос података, осим у случају да постоје подаци и документи којима се приступа на некој другој адреси (Слика 11).

Слика 11.

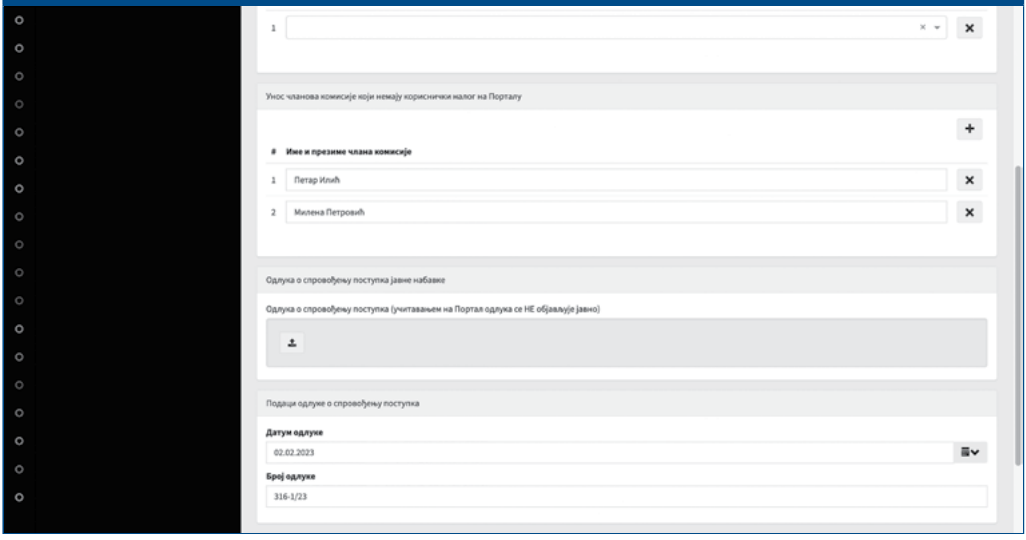


Следећи задатак лица које креира поступак јавне набавке и конкурсну документацију јесте унос података о члановима комисије за јавну набавку и одлуци о спровођењу поступка јавне набавке, која се и учитава на Портал јавних набавки (слике 12 и 13).

Слика 12.

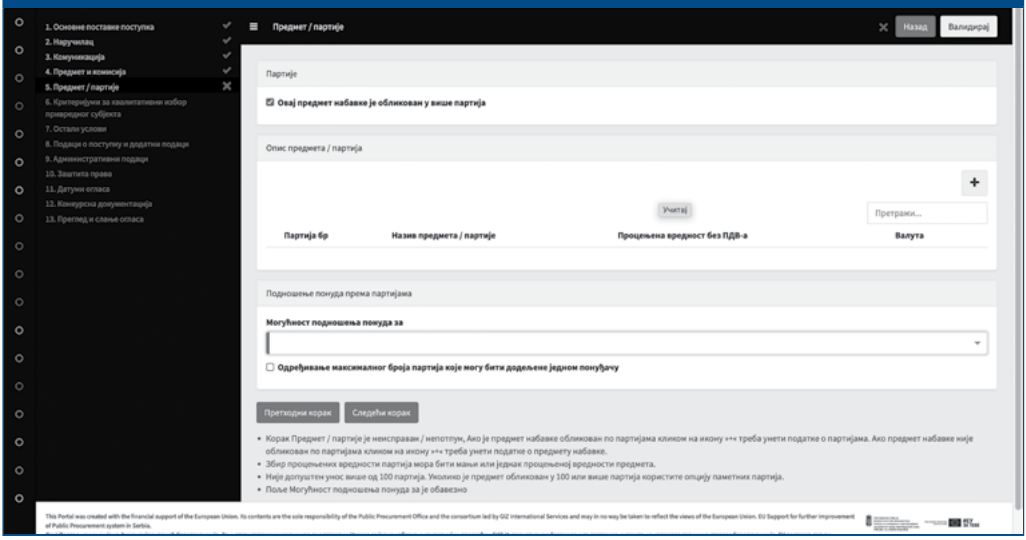


Слика 13.



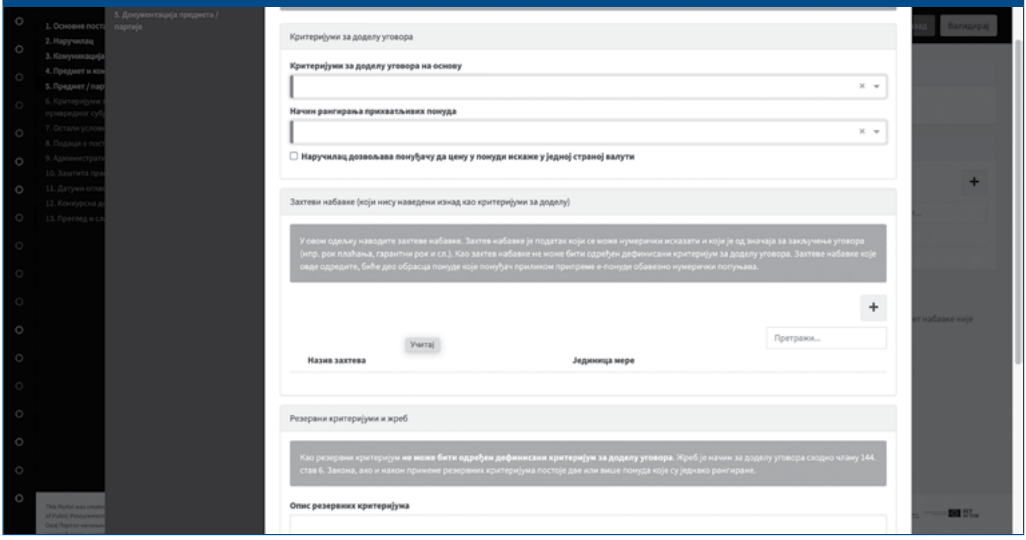
Након наведеног, долази се до корака број 5, који има више поткорака и у оквиру кога се уноси готово половина докумената који чине конкурсну документацију. На овом кораку се, пре свега, означава да ли је јавна набавка обликована по партијама, те уколико то јесте случај, да ли привредни субјекти могу понуду поднети за све или само поједине партије и сл. (Слика 14).

Слика 14.

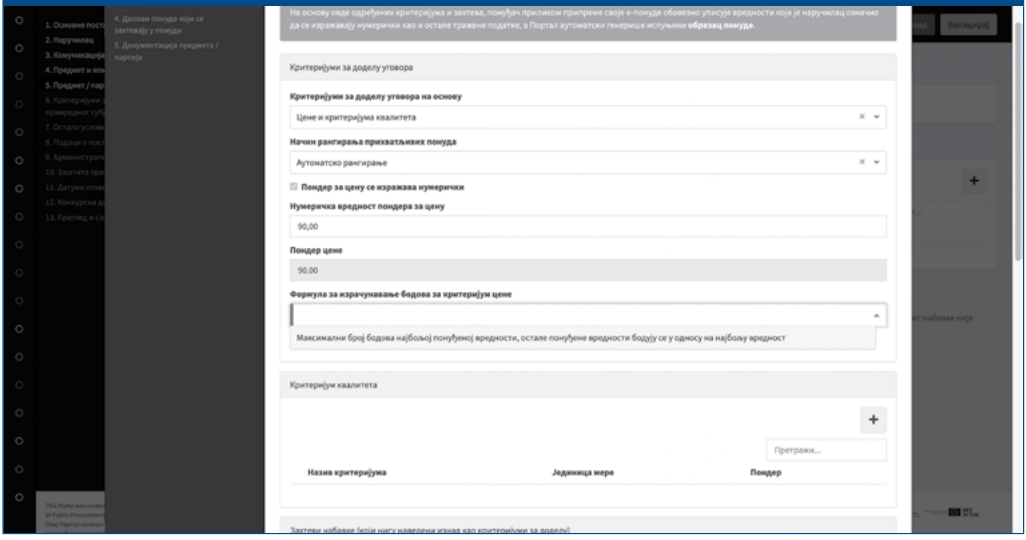


Како би се попунили подаци у поткорацима корака број 5, потребно је кликнути на опцију кључа, која води до поткорака. У поткорацима, наручилац креира, уносом података на Порталу јавних набавки, критеријуме за доделу уговора[11]. У овом кораку се уносе и подаци о захтевима у погледу елемената понуде које ће нудити привредни субјекти у својим понудама, а који не представљају критеријуме за доделу уговора, као што је гарантни рок и др. (слике 15–17).

Слика 15.

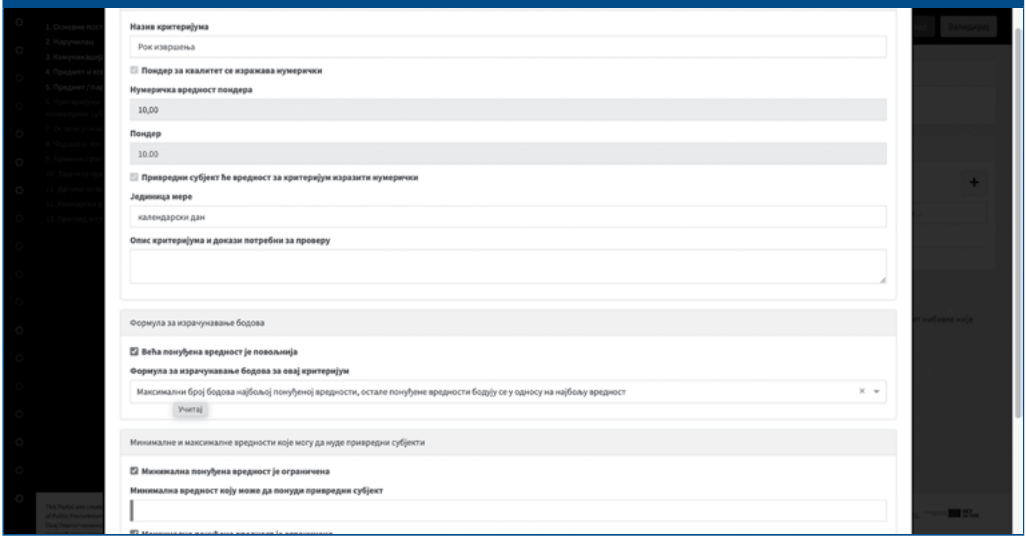


Слика 16.



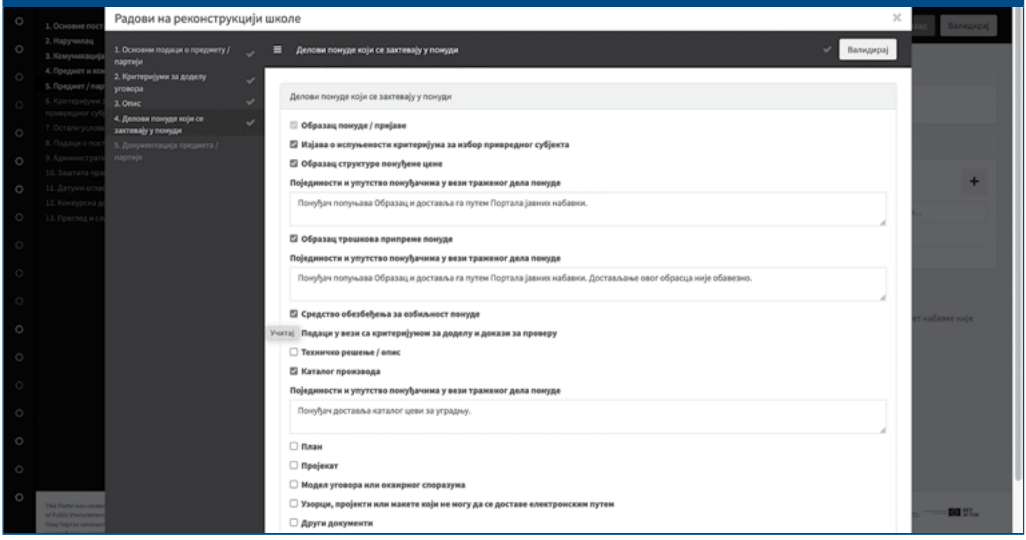
11 Портал у овом делу садржи и опцију „Ручно рангирање", која омогућава учитавање сопственог документа са утврђеним критеријумима за доделу уговора и методологијом за доделу пондера.

Слика 17.

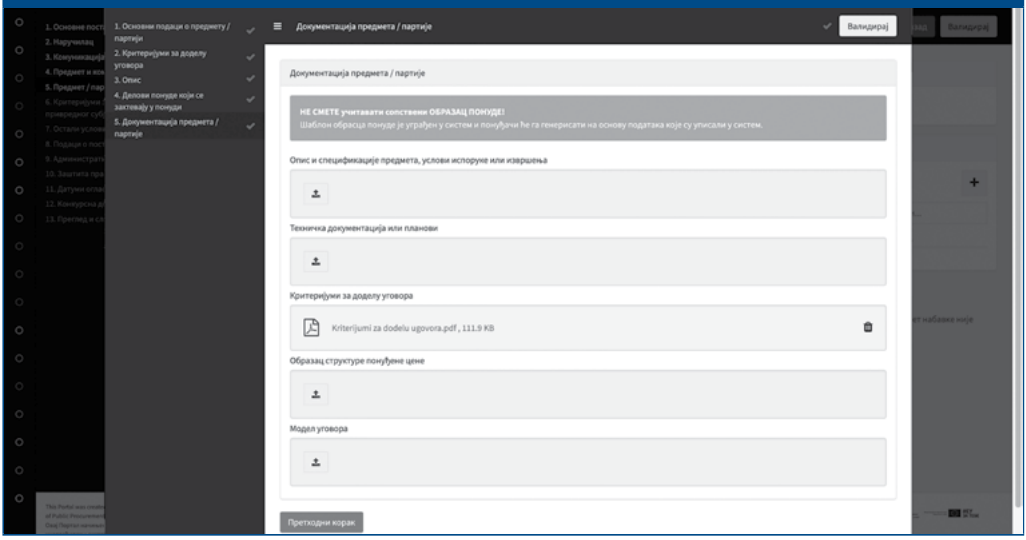


Даље у оквиру поткорака на кораку број 5, потребно је, означавањем и уносом текста, одредити делове понуде које је у том поступку јавне набавке потребно да доставе привредни субјекти, а затим се врши креирање документа „Критеријуми за доделу уговора" и унос са рачунара следећих докумената: модела уговора, обрасца структуре цене, техничке спецификације и др. (слике 18 и 19)

Слика 18.

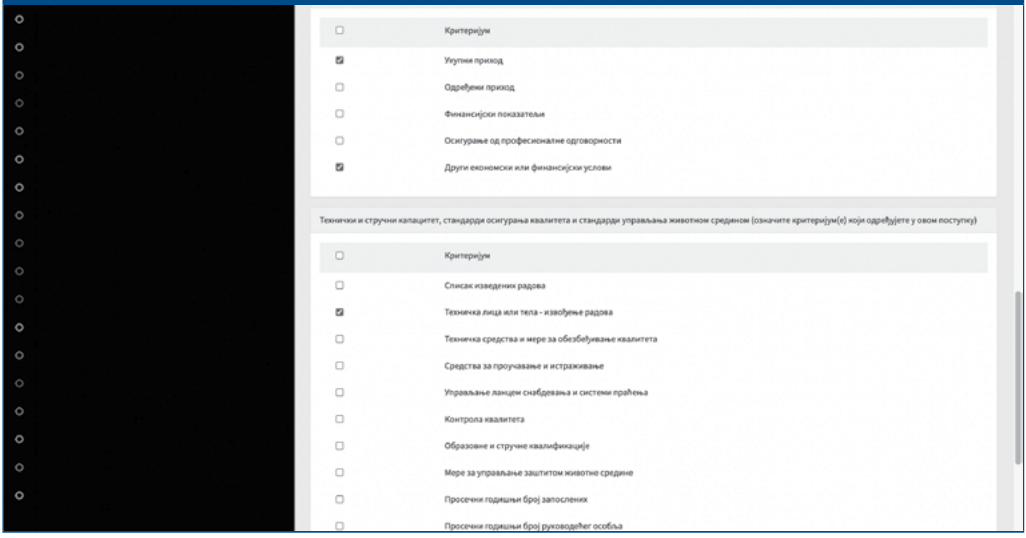


Слика 19.

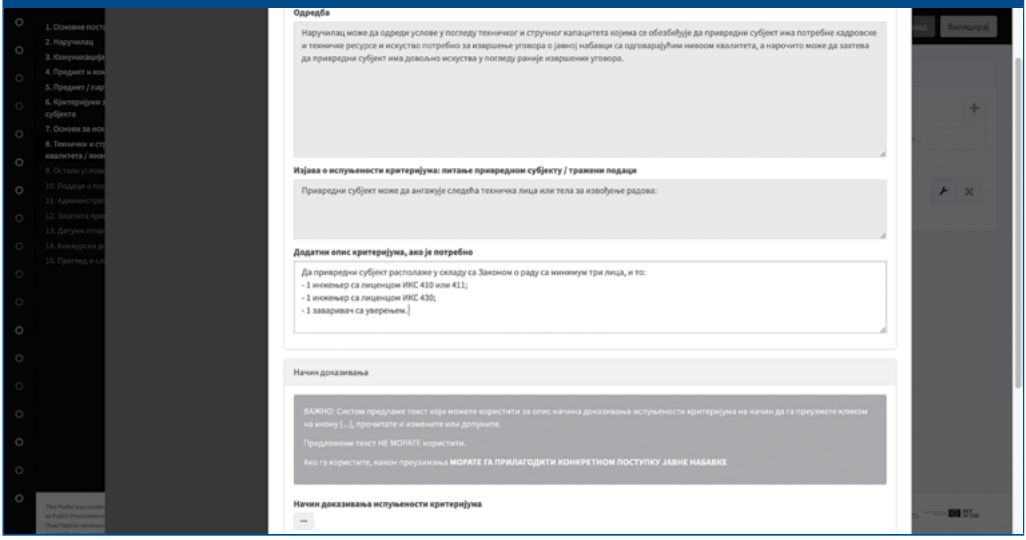


Следећи задатак лица које врши унос и креирање конкурсне документације јесте одабир врсте критеријума за квалитативни избор привредног субјекта који ће се захтевати у конкретном поступку јавне набавке и унос текста сваког појединачног критеријума, на начин приказан на сликама испод (слике 20–22).

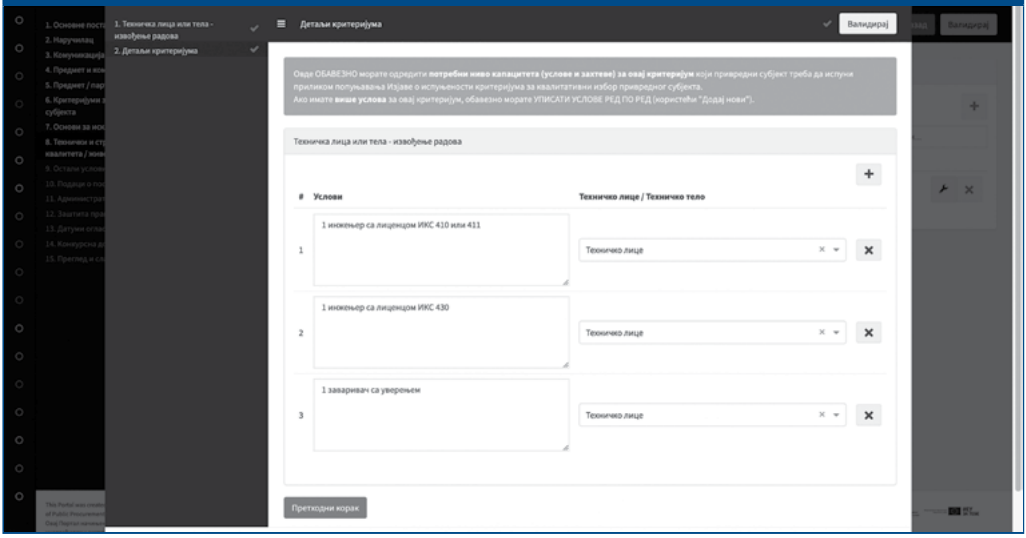
Слика 20.



Слика 21.

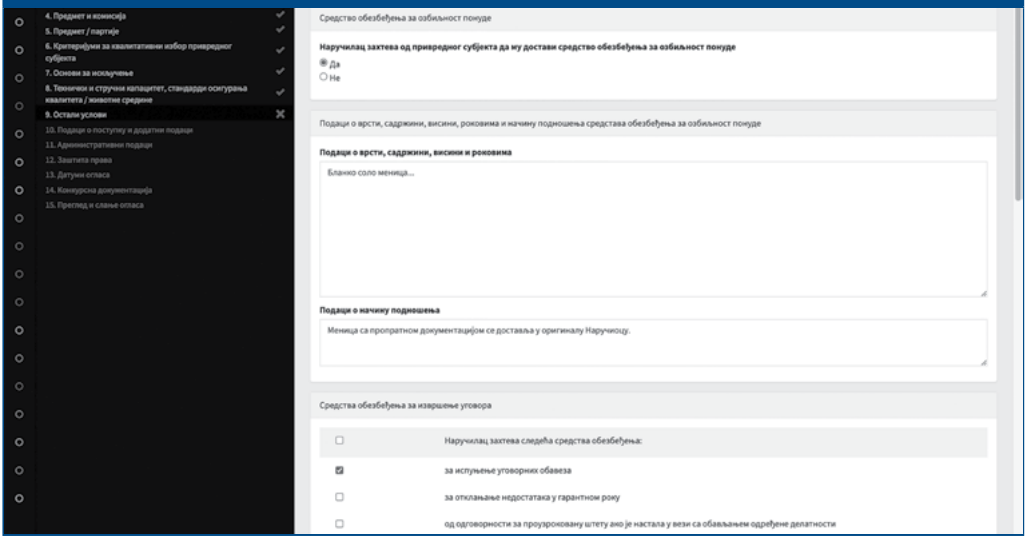


Слика 22.



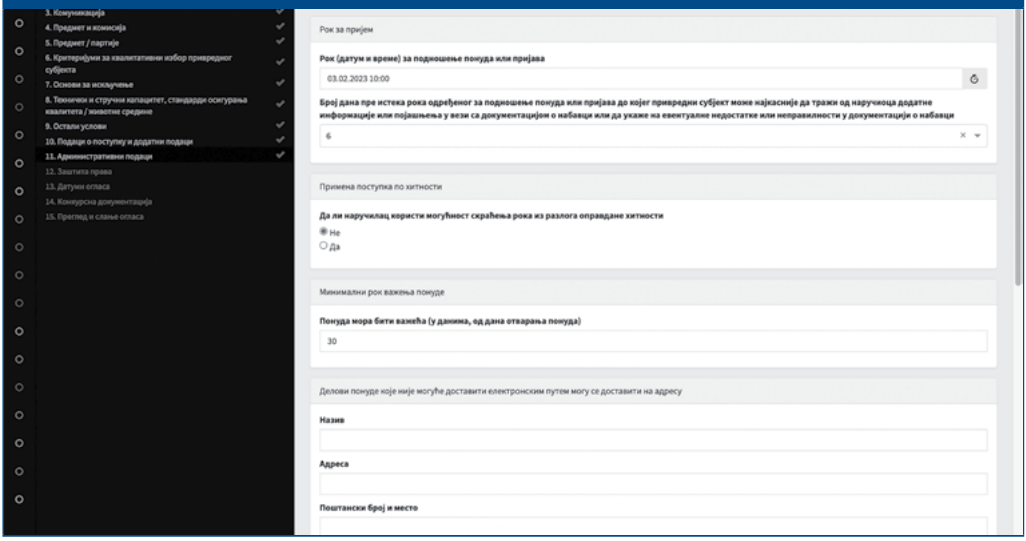
Након уноса критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, потребно је унети податке о средствима финансијског обезбеђења која се захтевају, како за озбиљност понуде, тако и у делу обезбеђења обавеза у току реализације уговора о јавној набавци. У овом делу наводе се и захтеви у погледу рока и услова плаћања (Слика 23).

Слика 23.



Пре креирања преосталих делова конкурсне документације, за чије креирање се уносе подаци описани у претходним корацима, потребно је навести тзв. административне податке, попут оних о року за подношење понуда, року за захтевање додатних појашњења, отварању понуда и сл. (Слика 24).

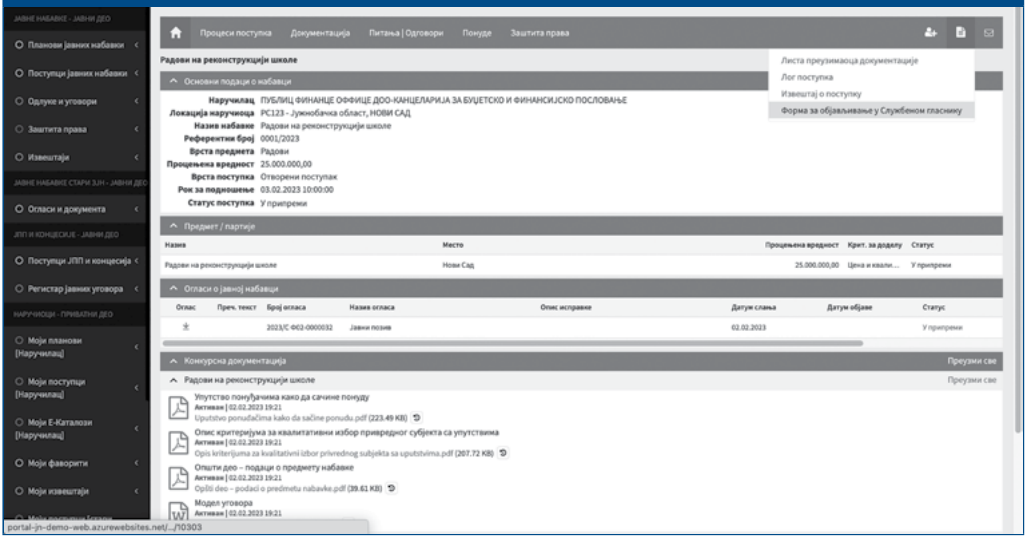
Слика 24.



Пре слања на објављивање конкурсне документације у поступку јавне набавке, потребно је унети документ „Образац трошкова припреме понуде" и евентуално друге документе који чине садржину конкретне конкурсне документације, те је потребно преко Портала јавних набавки креирати следеће документе: опис критеријума за квалитативни избор привредног субјекта са упутствима; општи део – подаци о предмету набавке и упутство понуђачима како да сачине понуду.

Креирањем наведених докумената, завршава се припрема конкурсне документације на Порталу јавних набавки, те је у наредном кораку потребно још креирати документ јавног позива, а затим (након слања на објављивање) одабиром опције у горњем десном углу екрана, може се креирати документ јавног позива за потребе објављивања на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа[12] (Слика 25).

Слика 25.



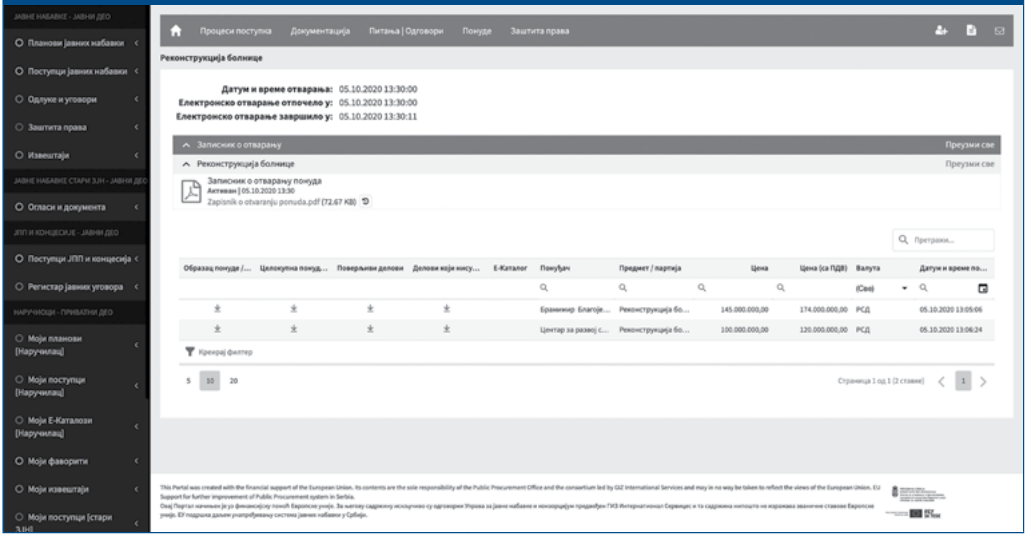
Наручилац додатна појашњења по захтевима привредних субјеката такође креира и доставља преко Портала јавних набавки, коришћењем једноставне опције „Питања и одговори", док евентуалне измене и допуне конкурсне документације врши коришћењем опције „Исправка поступка" у падајућем менију у делу „Процеси поступка".

12 У складу са чланом 105. став 8. Закона, огласи из става 1. тач. 1)–4) овог члана у поступцима јавних набавки чија је процењена вредност једнака или већа од 5.000.000 динара објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа, у форми за објављивање која ће бити доступна на Порталу јавних набавки.

5.3. Отварање и стручна оцена понуда

Отварање понуда се у поступку јавне набавке спроводи аутоматски на Порталу јавних набавки, који отвара понуде и креира записник о отварању понуда, док су наручилац, комисија за јавну набавку и привредни субјекти који су поднели понуде практично посматрачи овог аутоматског процеса, који могу пратити у опцији поступка „Јавно отварање" у падајућем менију у делу „Понуде" (Слика 26).

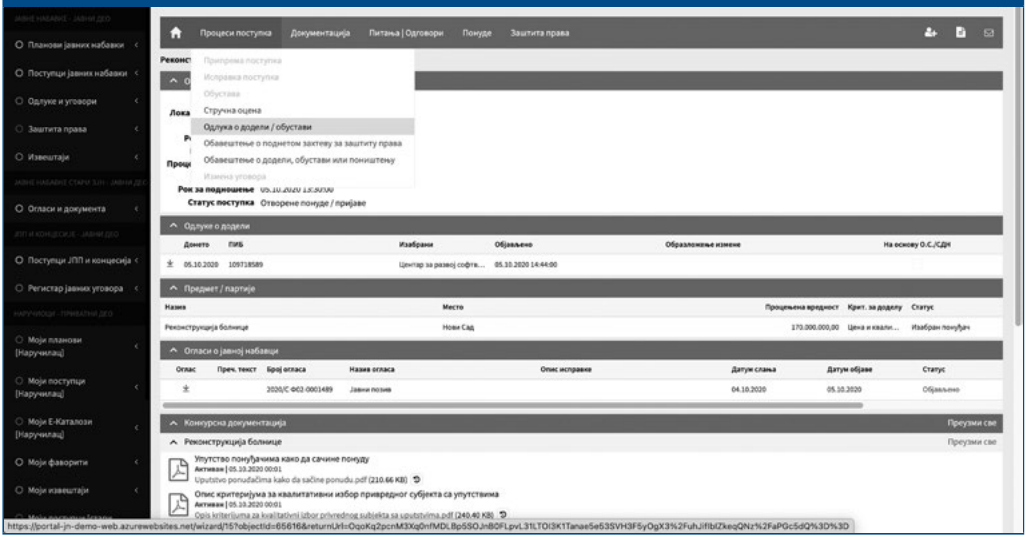
Слика 26.



Комисија за јавну набавку спроводи отварање понуда само у делу евентуално захтеваних делова понуда који се не могу доставити преко Портала јавних набавки (као што су оригинали средстава финансијског обезбеђења или узорци), када по правилу сачињава белешку о приспелим деловима понуда који нису достављени преко Портала јавних набавки.

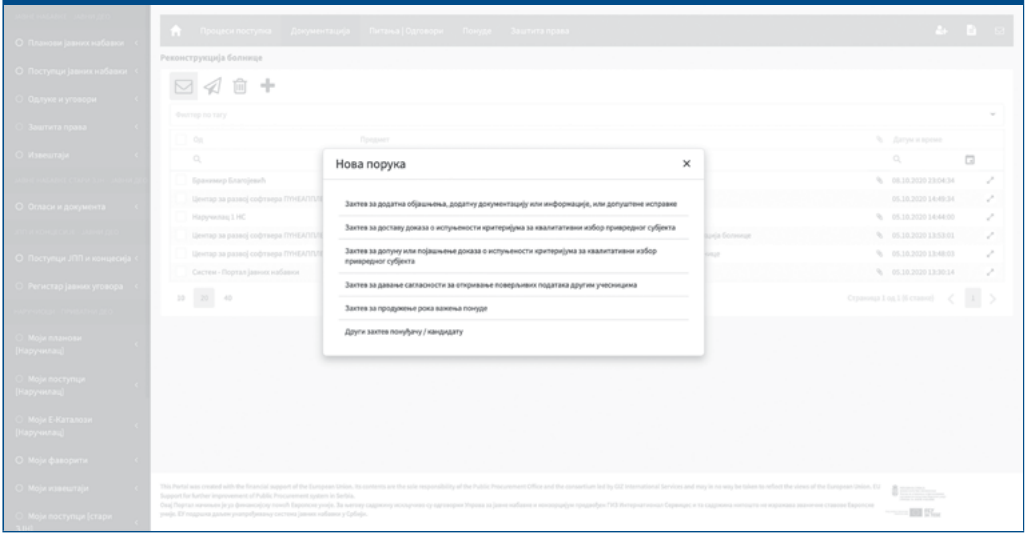
Након отварања понуда и прегледа приспелих понуда од стране комисије за јавну набавку, стручна оцена понуда и креирање одлуке о додели уговора (или друге одговарајуће одлуке) врше се преко Портала јавних набавки. Наиме, комисија за јавну набавку коришћењем опција „Стручна оцена понуда" и „Одлука о додели уговора" у оквиру дела „Процеси поступка", попуњава захтевана поља која се односе на образложење неприхватљивости понуда, корекције попуњених вредности, образложење избора и др., што су подаци који су основа за креирање одговарајуће одлуке на самом крају овог процеса (Слика 27).

Слика 27.

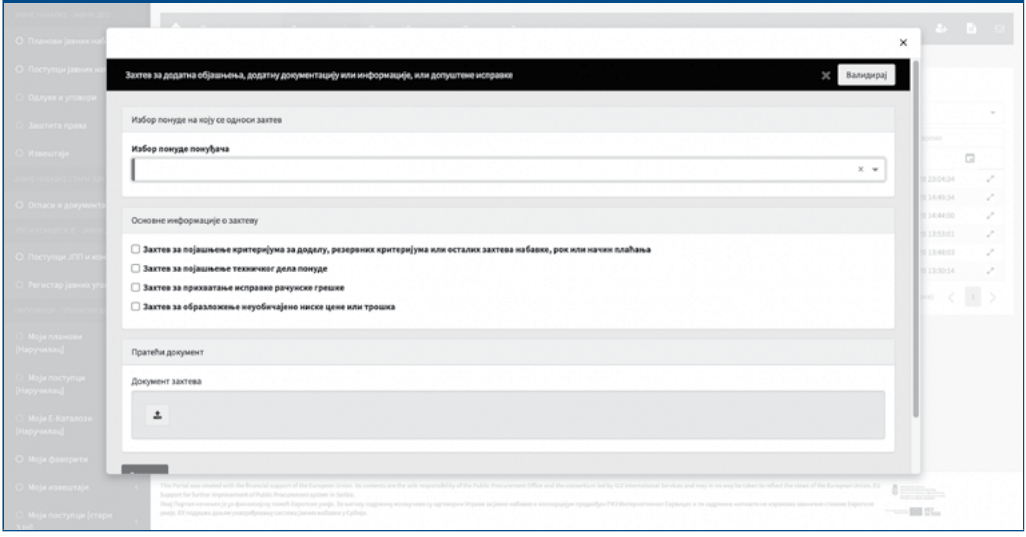


Потребно је истаћи и да се сва комуникација између наручиоца и привредних субјеката у фази стручне оцене понуда одвија преко Портала јавних набавки, кроз опције порука у десном горњем делу екрана. Наиме, у складу са Законом, могуће је (или обавезно у неким случајевима) од привредних субјеката захтевати додатна појашњења примљених понуда, достављање доказа о критеријумима за квалитативни избор привредних субјеката, образложење неуобичајено ниске понуде и сл. (слике 28 и 29).

Слика 28.



Слика 29.



На крају, потребно је указати на следеће:

- преко Портала јавних набавки се и: захтева увид у документацију насталу у поступку јавне набавке након доношења одлуке у поступку; објављује обавештење након закључења уговора о јавној набавци; могуће је подношење захтева за заштиту права преко Портала јавних набавки, као и објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права и креирање докумената наручиоца у поступку заштите права;
- преко Портала јавних набавки објављују се и обавештења о измени уговора о јавној набавци, када је објављивање овог обавештења обавезно у складу са чланом 155. Закона.

У овом делу Приручника дат је приказ спровођења отвореног поступка јавне набавке, као тзв. редовног поступка јавне набавке, док се преко Портала јавних набавки спроводе и друге врсте поступака јавних набавки, као што је могуће коришћење техника попут електронских каталога, система динамичне набавке и др.

6. КРИТЕРИЈУМИ ЗА КВАЛИТАТИВНИ ИЗБОР ПРИВРЕДНОГ СУБЈЕКТА

6.1. Обавезни основи за искључење

Да би понуђачи могли да учествују у поступку јавне набавке морају да испуне неке услове за учешће који су одређени у Закону и конкурсној документацији. Подразумева се да, поред тога, морају да испуне и формалне захтеве наручиоца у вези са начином подношења и садржином понуде, као и у вези са траженим техничким спецификацијама.

Критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта по Закону чине:

1) основи за искључење, који се даље деле на:
   (1) обавезне основе;
   (2) необавезне (факултативне) основе.
2) критеријуми за избор привредног субјекта, 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 самом закону, али се могу колоквијално користити да би се представила разлика између те две групе основа. 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 у конкурсној документацији, такође ће бити дужан да искључи привредне субјекте из поступка јавне набавке ако се докаже да за њих постоји неки од тих основа.

Одредбама члана 111. Закона прописано је пет основа за искључење привредног субјекта из поступка јавне набавке, који су ближе описани у наставку текста.

6.1.1. Осуђиваност за одређена кривична дела

Овај основ односи се како на привредни субјект, тако и на његовог законског заступника. У Директиви Европске уније о јавним набавкама 2014/24/ЕУ круг лица на која се односи овај основ је и шире одређен него у Закону, тако што је наведено да се односи на: члана административног, управног или надзорног тела привредног субјекта или лице које има овлашћења за његово заступање, доношење одлука или његову контролу (члан 57. Директиве).

Према одредби члана 111. Закона релевантно је да ли су привредни субјект и његов законски заступник правноснажно осуђени за одређена кривична дела у одређеном периоду. Кривична дела су у Закону таксативно набројана.

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.

6.1.2. 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. Доприносе за обавезно социјално осигурање, према одредби члана 16. Закона о буџетском систему, чине доприноси за: пензијско и инвалидско осигурање, здравствено осигурање и осигурање за случај незапослености.

У Закону јасно је предвиђена 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 администрацији[13]. У том смислу, релевантне су одредбе чл. 73, 74. и 76. тог закона.

13 Закон о пореском поступку и пореској администрацији („Сл. гласник РС”, бр. 80/02, 84/02 – испр., 23/03 – испр., 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 63/06 – испр. др. закона, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – испр., 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 91/15 – аутентично тумачење, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19 и 144/20).

6.1.3. Повреда обавеза у области заштите животне средине, социјалног и радног права

Овај основ спада у основе за које у члану 121. истог закона (за разлику од претходна два основа) нису предвиђени посебни докази, односно није одређено које доказе ће наручилац захтевати од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду, а после иницијалног достављања изјаве о испуњености критеријума за квалитативни избор (о тим доказима ће више речи бити у наставку текста). Очекивано је да ће се у таквој ситуацији од понуђача који је доставио најповољнију понуду захтевати изјава да испуњава овај критеријум, односно да на његовој страни не постоји овај основ за искључење.

Будући да су могуће повреде многих обавеза одређених у прописима из области заштите животне средине, социјалног и радног права, укључујући и обавезе предвиђене колективним уговорима и међународним конвенцијама (наведеним у Прилогу 8. овог закона), законодавац се определио да издвоји обавезу на коју се овај основ за искључење нарочито односи, а то је обавеза исплате уговорене зараде или других обавезних исплата. Уколико постоје докази о повреди такве обавезе од стране привредног субјекта, неће бити дилеме за наручиоца, односно несумњиво ће морати да искључи привредни субјект због тога. Међутим, коришћењем речи „а нарочито обавезу...” законодавац је оставио могућност наручиоцима да искључе привредне субјекте и ако је било повреда других обавеза.

Као и први основ за искључење, и овај основ се односи на одређени период, а то је претходне две године од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава.

6.1.4. Постојање сукоба интереса

Закон у члану 111. прописује да је наручилац дужан да искључи привредни субјект из поступка јавне набавке ако постоји сукоб интереса који не може да се отклони другим мерама.

У Закону је 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 (дакле, и руководиоци наручиоца, представници оснивача, консултанти итд.), 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. Неке ситуације су, даље, наведене као примери, (ако представник наручиоца учествује у управљању привредним субјектом или представник наручиоца има више од 1% удела, односно акција привредног субјекта). Одређено је, такође, ко се сматра представником наручиоца (и повезаним лицима), а ко привредним субјектом у контексту сукоба интереса.

Овај основ за искључење примењује се на конкретан поступак јавне набавке и то тек онда када наручилац не може да га отклони другим мерама. Једна од таквих мера би, рецимо, могла да буде замена (изузимање) члана комисије за јавну набавку који је у сукобу интереса са понуђачем који је поднео понуду. Таква мера је могућа према одредбама члана 50. Закона. Међутим, уколико би руководилац наручиоца био у таквом сукобу, мишљења смо да не може бити предузета ниједна мера која би спречила искључење тог понуђача, ако нико други није овлашћен за потписивање одлуке о додели уговора осим тог руководиоца.

Изјава о одсуству сукоба интереса више није предвиђена као документ који чланови комисије за јавну набавку обавезно потписују одмах након њеног формирања, већ је потписивање изјаве сада предвиђено за фазу након отварања понуда, што је и сасвим логично решење, пошто чланови комисије тек након отварања понуда долазе до података о идентитету понуђача и, самим тим, тек тада могу проценити да ли су у сукобу интереса или не.

6.1.5. Покушај да се изврши непримерен утицај на поступак одлучивања наручиоца или да се дође до поверљивих података

Приликом утврђивања постојања овог основа за искључење, наручилац би прво требало да процени постоји ли непримерен утицај и да ли постоји доказ о томе. Свакако да ће покушај утицаја на одлучивање у некој врсти писане комуникације (рецимо, кроз електронску комуникацију – размену мејлова), представљати такав доказ, али је потребно утврдити да ли је то непримерено. Сматрамо да неће бити непримерено ако понуђач у току стручне оцене понуда пошаље мејл наручиоцу и укаже на разлоге за одбијање понуде његовог конкурента за које је сазнао на отварању понуда или му је то познато из неког претходног поступка (рецимо, конкурент не може да испуни тражене техничке карактеристике), али би било непримерено да у истој фази понуђач пошаље мејл члану комисије за јавну набавку наручиоца и захтева од њега да га обавести да ли његова понуда има недостатака, уз истицање да је спреман да те недостатке отклони (рецимо, уз стављање у изглед одређене користи коју ће добити тај члан), пре него што комисија буде званично констатовала тај недостатак.

Питање је и који су то поверљиви подаци који би могли да омогуће привредном субјекту предност у поступку јавне набавке, а он био би искључен уколико би покушао да дође до таквих података. Сматрамо да би, на пример, то могла да буде ситуација у којој процењена вредност јавне набавке није наведена у плану јавних набавки, а неко од потенцијалних понуђача се обрати лично представнику наручиоца (не захтевајући то кроз додатно појашњење у складу са чланом 97. Закона) инсистирајући да га обавести о износу те вредности. Свакако, као и у претходном случају, о томе мора да постоји доказ, а очекивано је да ће се такве информације, ипак, размењивати усменим путем.

Поред наведеног, поставља се и питање каква је разлика између обмањујућих података који се помињу у оквиру овог обавезног основа за искључење и

неистинитих података (потребних за проверу основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта) који се помињу у оквиру тачке 6) члана 112. Закона која уређује један необавезан основ за искључење. У вези са тим, занимљиво је и питање шта ће се сматрати релевантним доказом о обмањујућим подацима. Ако су у питању фалсификати, њихово постојање је тешко доказати ван судског поступка. Провера код издаваоца доказа могла би да потврди да неки подаци нису истинити, уколико би постојао доказ о извршеној провери (писана комуникација)[14].

Код овог основа за искључење, можда и више него код било ког другог, биће важно како ће разлоге за његову примену образложити наручилац у извештају о поступку јавне набавке[15] и у некој од одлука које ће, на основу тог извештаја, донети (одлука о додели уговора, одлука о обустави поступка или одлука о искључењу кандидата[16]). Разлози морају бити јасни и објективни, а докази релевантни како би на основу њих могло да се докаже постојање тих разлога.

У ставу 2. члана 111. Закона предвиђена је последица постојања обавезних основа за искључење, тако што је одређено да је наручилац дужан да искључи привредни субјект из поступка јавне набавке ако у поступку јавне набавке утврди да постоје основи из става 1. тог члана. Међутим, у ставу 3. је предвиђен и један изузетак од тог правила (не и једини у овом закону[17]) тако што је прописано да наручилац може одустати од искључења привредног субјекта због преовлађујућих разлога који се односе на јавни интерес, као што је јавно здравље или заштита животне средине. У преамбули Директиве 2014/24/ЕУ наведен је један могући пример за примену таквог изузетка:

„(100) Уговоре 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. Неплаћање пореза или доприноса за социјално осигурање такође треба да води до обавезног искључивања на нивоу Уније. Државе чланице треба, међутим, да имају могућност да предвиде одступање од тих обавезних искључења у посебним ситуацијама у којима је због примарних захтева у општем интересу додела уговора 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 кога се примењује једна од обавезних основа за искључење.”

14 Видети члан 120. став 2. Закона.

15 Видети члан 145. став 2. тачка 5) подтачка (2) Закона.

16 Видети чл. 145, 146. и 147. Закона.

17 Видети члан 113. Закона.

6.2. Необавезни основи за искључење

За необавезне основе за искључење у члану 112. Закона је наведено да наручилац може у документацији о набавци да предвиди да ће искључити привредног субјекта из поступка јавне набавке у сваком тренутку ако постоји неки од тих основа. Дакле, требало би нагласити реч „може" и закључити да наручилац и не мора да наведе те основе у документацији о набавци, за разлику од обавезних основа из претходног члана које мора да наведе и да их примењује.

У наставку текста, биће посебно представљен сваки од необавезних основа који су набројани у наведеном члану.

6.2.1. Привредни субјект је у стечају, неспособан је за плаћање или је у поступку ликвидације, његовом имовином управља стечајни (ликвидациони) управник или суд, у аранжману је поједбе са повериоцима, престао је да обавља пословну делатност или је у било каквој истоврсној ситуацији

Одредбе два закона су, пре свега, релевантне за ситуације које су наведене у оквиру овог основа за искључење, а то су Закон о привредним друштвима[18] и Закон о стечају[19]. У вези са овим основом за искључење, у ставу 2. члана 112. Закона предвиђено је да наручилац може да одустане од искључења привредног субјекта, ако утврди да ће тај привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, узимајући у обзир прописе и мере за наставак пословања, као, на пример, у случају да се реорганизација спроводи кроз унапред припремљен план реорганизације, а у складу са одредбама Закона о стечају (чл. 155–173).

6.2.2. Тежак облик непрофесионалног поступања који доводи у питање интегритет привредног субјекта

У преамбули Директиве 2014/24/ЕУ као пример су наведене повреде права интелектуалне својине и права конкуренције (осим договора са другим привредним субјектима, што је наведено у оквиру следећег основа). Међутим, то би могли да буду и други тежи облици непоштовања обавеза према пословним партнерима и другим субјектима у вези с обављањем делатности привредног субјекта. У сваком

18 Закон о привредним друштвима („Сл. гласник РС", бр. 36/11, 99/11, 83/14 – др. закон, 5/15, 44/18, 95/18 и 91/19).

19 Закон о стечају („Сл. гласник РС", бр. 104/09, 99/11 – др. закон, 71/12 – одлука УС, 83/14, 113/17, 44/18 и 95/18).

случају, то морају бити ситуације које доводе у питање интегритет привредног субјекта и тиме га чине неподобним за доделу уговора о јавној набавци, без обзира на то да ли би он иначе имао технички и економски капацитет за извршење уговора.

Одређен је и период у којем је појава овог основа за искључење релевантна, а то је период од претходне три године од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава, осим ако правноснажном пресудом или одлуком другог надлежног органа није утврђен други период забране учешћа у поступку јавне набавке.

6.2.3. Договор са другим привредним субјектима у циљу нарушавања конкуренције

Да би наручилац могао да примени овај основ за искључење, потребно је да постоји одлука Комисије за заштиту конкуренције којом је утврђено да се привредни субјект договарао са другим привредним субјектима с циљем нарушавања конкуренције. Надлежности те комисије и одлуке које доноси прописани су Законом о заштити конкуренције[20]. Најчешће су у питању одлуке које се односе на рестриктивне споразуме, у складу са чланом 10. Закона о заштити конкуренције. Том одредбом је прописано да рестриктивне споразуме представљају споразуми између учесника на тржишту који имају за циљ или последицу значајно ограничавање, нарушавање или спречавање, конкуренције на територији Републике Србије и да то могу бити уговори, поједине одредбе уговора, изричити или прећутни договори, усаглашене праксе, као и одлуке облика удруживања учесника на тржишту. Уколико се такви споразуми закључују у вези са поступцима јавних набавки, Комисија за заштиту конкуренције надлежна је да утврди њихово постојање. Таквом одлуком се утврђује и да је конкретан рестриктивни споразум забрањен и ништав, те се одређује мера заштите конкуренције, у облику обавезе плаћања одређеног новчаног износа од стране привредних субјеката који су закључили рестриктивни споразум. Тај новчани износ може бити у висини највише 10% укупног годишњег прихода оствареног на територији Републике Србије[21]. Поред тога, привредним субјектима може бити изречена и мера забране учешћа у поступку јавне набавке, која може трајати до две године, у складу са одредбама члана 235. Закона.

6.2.4. Нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка набавке, у смислу члана 90. Закона о јавним набавкама

Овај основ за искључење упућује на одредбе члана 90. Закона којима 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

20 Закон о заштити конкуренције („Сл. гласник РС”, бр. 51/09 и 95/13).

21 Видети члан 68. Закона о заштити конкуренције.

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.

Међутим у члану 90. предвиђено је и ограничење примене овог основа за искључење (које би требало имати у виду приликом његове примене) тако што је одређено да понуђач или кандидат може да се искључи 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.

6.2.5. Неиспуњење обавеза из раније закључених уговора о јавној набавци или раније закљученог концесионог уговора

Оно што је важно истаћи јесте да се овај основ за искључење односи и на неиспуњење раније закљученог концесионог уговора, као и да неиспуњење обавеза из раније закљученог уговора (о јавној набавци или концесији) мора да има одређене последице, па је наведено да су то, свакако, раскид тог уговора, наплата средства обезбеђења, накнада штете, али је остављена могућност да то буду и друге последице. Исто тако, очигледно је да се овај основ за искључење односи како на претходно закључене уговоре истог наручиоца (који спроводи поступак јавне набавке у којем ће бити примењен овај основ за искључење), тако и на друге наручиоце и њихове уговоре, без обзира на то да ли је у питању исти или неки другачији предмет набавке. Овај основ се односи на период од претходне три године од дана истека рока за подношење понуда.

6.2.6. Достављање неистинитих података или немогућност привредног субјекта да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта

У првом делу основа за искључење, који се у целини односи на достављање неистинитих података потребних за проверу основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта или немогућност привредног субјекта да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, наведено је давање неистинитих података потребних за проверу основа за искључење или критеријума за избор привредног субјекта као разлог за искључење. Тако се, на пример, може утврдити да је привредни субјект навео у својој понуди да није повредио обавезе у области радног права, док се накнадно не утврди да је ове обавезе повредио, тако што није исплаћивао зараде својим запосленима.

У другом делу овог основа за искључење, као ситуација која представља разлог за искључење наведено је да привредни субјект није био у стању да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, уколико је као средство доказивања користио изјаву из члана 118. Закона. То је изјава о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта коју привредни субјекти иницијално достављају у својој понуди, о чему ће више речи бити у наставку текста.

С обзиром на начин на који су наведени ови разлози за искључење, као и период који је релевантан за њихову примену (три године од дана истека рока за подношење понуда), очигледно је да се они односе на претходне поступке јавних набавки у којима је учествовао привредни субјект.

У члану 112. став 2. Закона предвиђено је да наручилац може да одустане од искључења привредног субјекта у случају првог основа за искључење из тог члана ако утврди да ће тај привредни субјект бити способан да изврши уговор о јавној набавци, узимајући у обзир прописе и мере за наставак пословања. Дакле, то је ситуација у којој наручилац у документацији о набавци наведе тај основ за искључење, па на основу доказа које достави привредни субјект утврди да тај основ постоји, али ипак одустане од његове примене.

6.2.7. Могућност да наручилац не искључи привредни субјект поред постојања основа за искључење

У члану 113. Закона 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. 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. Међутим, када се погледају те групе чињеница, види се да се оне не односе на све основе за искључење поменуте у овом ставу, већ само на осуђиваност (као обавезан основ) и тежак облик непрофесионалног поступања (као необавезан основ).

Прва група чињеница која се, као што смо већ констатовали, односи на осуђиваност и тежак облик непрофесионалног поступања, чини се, не би требало да ствара дилеме како ће бити примењена у пракси, односно можемо констатовати да није тешко утврдити да ли је привредни субјект платио или се обавезао да плати накнаду у погледу било које штете изазване кривичним делом или непрофесионалним поступањем који су били основ за искључење. Свакако, на привредном

субјекту је терет доказивања тих чињеница (као и за остале две групе чињеница из овог става). С друге стране, споразуми јавног тужиоца и окривљеног из Законика о кривичном поступку[22] (споразум о признавању кривичног дела, споразум о сведочењу окривљеног и споразум о сведочењу осуђеног[23]) могу се сматрати таквим доказима, али питање је да ли могу постојати и неки други докази. Отказ уговора о раду (од стране привредног субјекта као послодавца) који је био закључен са лицем које је непосредно допринело извршењу кривичног дела или настанку неког другог основа за искључење, може представљати кадровску меру. Организационим мерама се може сматрати, рецимо, увођење ефикасног система контроле усклађености пословања (енгл. *compliance*) који се, најчешће, заснива на нултој толеранцији за корупцију и кршење правила поштене конкуренције.

У члану 113. став 2. одређено је како се оцењују поменуте мере које предузима привредни субјект, те је наведено да ће се узимати у обзир тежина и конкретне околности кривичног дела или непрофесионалног поступања, с тим да је наручилац дужан да образложи разлоге за прихватање или неприхватање мера, док је у ставу 3. истог члана прописано када привредни субјект нема право да користи могућности примене изузетка од правила о обавезном искључењу, те је наведено да он не може да их користи у ситуацији када му је правноснажном пресудом одређена забрана учешћа у поступцима јавних набавки или поступцима доделе концесија, и то све до истека рока такве забране[24].

6.3. Критеријуми за избор привредног субјекта

У члану 114. ст. 2, 3. и 4. наведени су општи захтеви које је дужан да поштује наручилац приликом одређивања критеријума за избор, с тим да се не толико на основу одредаба тог члана, колико на основу одредаба чланова који следе, може закључити да наручилац није у обавези да их захтева. Тако је прописано да наручилац одређује критеријуме за избор привредног субјекта увек када је то потребно имајући у виду предмет јавне набавке, па се може закључити да је одређивање тих критеријума обавеза за наручиоца у зависности од тога шта је предмет јавне набавке. Међутим, у наредним члановима, за све поменуте три врсте критеријума за избор предвиђено је да наручилац „може" да их захтева, те из тога произлази да није дужан да то учини.

Чланом 114. став 5. прописано је да ако наручилац одреди критеријуме за избор, дужан је да у јавном позиву одреди потребни ниво капацитета и одговарајуће начине за њихово доказивање. Дакле, у јавном позиву наручилац одређује шта од критеријума за избор захтева и како ће привредни субјекти то доказати.

---

22 Законик о кривичном поступку („Сл. гласник РС", бр. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13, 55/14, 5/19, 27/21 – одлука УС и 62/21 – одлука УС).

23 Чл. 313–330. Законика о кривичном поступку.

24 О мери забране учешћа у поступку јавне набавке видети члан 235. Закона.

6.3.1. Испуњеност услова за обављање професионалне делатности

У члану 115. став 1. Закона одређен је први захтев који наручилац може да користи у оквиру овог критеријума за избор. Тај захтев се односи на упис привредног субјекта у одговарајући регистар. У том члану се помињу и професионални регистри, а примери за професионални регистар су, рецимо, Именик адвоката или Регистар судских вештака.

У члану 115. став 2. Закона као услов за обављање професионалне делатности који наручилац може да захтева као критеријум за избор, наведени су: одређено овлашћење, односно дозвола надлежног органа за обављање делатности која је предмет јавне набавке или да привредни субјекат буде члан одређене организације да би могао да обавља предметну делатност. Дозволе надлежних органа се захтевају за обављање неких делатности, као што су промет лековима и медицинским средствима, извођење одређених врста грађевинских радова, пружање услуга обезбеђења[25], пружање услуга агенцијског запошљавања[26], пружање услуга осигурања итд. Дакле, према овој одредби Закона наручилац неће бити у обавези да захтева достављање таквих дозвола уз понуде, али, с друге стране, будући да су те дозволе неопходне за обављање одређене делатности, закључујемо да ће изабрани понуђач ипак морати да поседује такву дозволу у тренутку закључења уговора о јавној набавци, јер неће моћи другачије на законит начин да испуни своје уговорне обавезе. Пример за овлашћење које се помиње у овом члану могло би да буде овлашћење за израду главног пројекта заштите од пожара, према одредбама Закона о заштити од пожара[27].

6.3.2. Финансијски и економски капацитет

Законодавац је у Закону овај капацитет, као и технички и стручни капацитет уредио тако што је прво у овом и следећем члану предвидео шта наручилац може (а није у обавези) да захтева од привредних субјеката, а онда у посебном

25 Према одредбама члана 3. став 1. тачка 5) подтачка (1), чл. 6, 8 и 20. Закона о приватном обезбеђењу („Сл. гласник РС”, бр. 104/13, 42/15 и 87/18), делатност приватног обезбеђења могу да обављају само правна лица и предузетници који за то имају потребне дозволе – лиценце које издаје Министарство унутрашњих послова Републике Србије.

26 Чланом 3. став 1. Закона о агенцијском запошљавању („Сл. гласник РС”, број 86/19) прописано је да министарство надлежно за послове рада, на захтев привредног друштва или предузетника регистрованог у регистру привредних субјеката у складу са законом, издаје дозволу за рад агенције за привремено запошљавање, под одређеним условима.

27 Према одредби члана 32. став 1. Закона о заштити од пожара („Сл. гласник РС”, бр. 111/09, 20/15, 87/18 и 87/18 – др. закони), главни пројекат заштите од пожара израђује привредно друштво, односно друго правно лице које је уписано у одговарајући регистар за обављање делатности израде техничке документације, које има овлашћење Министарства унутрашњих послова за израду главног пројекта заштите од пожара и има запослена лица са лиценцом за израду пројекта заштите од пожара.

члану и који су то докази о испуњеност тих капацитета. Овај капацитет, као и то шта наручилац може да захтева од привредних субјеката одређено је чланом 116. Закона.

Као прво је одређено да наручилац може од привредних субјеката захтевати да имају одређени минимални приход (може захтевати и у области која је обухваћена предметом јавне набавке) за период од највише три последње финансијске године. При томе, наручилац је у обавези да има у виду датум оснивања привредног субјекта, односно датум почетка обављања делатности, што значи да, уколико је неки привредни субјект основан или почео да обавља делатност пре, рецимо, годину дана, мора се његов финансијски и економски капацитет разматрати само у том периоду, без обзира на то што је наручилац захтевао минимални приход у дужем периоду – рецимо, последње три финансијске године. Као други показатељ финансијског и економског капацитета, наручилац може захтевати да привредни субјекти имају одређени однос имовине и обавеза или други финансијски показатељ у вези са финансијским извештајима за период од, такође, највише три последње финансијске године. Дакле, то су показатељи који се могу видети из финансијских извештаја које су привредни субјекти у обавези да саставе сваке године. Под тачком 3) је предвиђено нешто што су неки наручиоци примењивали и у време важења ЗЈН/2012, али то није било изричито наведено као могућност у том закону (али није било ни забрањено). То је одговарајући ниво осигурања од професионалне одговорности, што представља осигурање за штету коју привредни субјект може причинити наручиоцу приликом извршења (или неизвршења) уговора о јавној набавци, уколико са њим буде закључен тај уговор.

Важно је нагласити да поменути минимални приход не сме да буде већи од двоструке процењене вредности јавне набавке. Од тог вредносног лимита за одређивање минималног прихода, предвиђен је и изузетак. Тако је одређено да наручилац може захтевати и приход у већем износу од двоструке процењене вредности у изузетним случајевима када је то неопходно због посебних ризика повезаних са предметом јавне набавке које наручилац мора да образложи у документацији о набавци. Наглашавамо да наручилац примену тог изузетка мора да образложи у документацији о набавци.

Такође, ако наручилац предвиди одређени однос имовине и обавеза или други финансијски показатељ у вези са финансијским извештајима привредних субјеката, дужан је да у конкурсној документацији одреди транспарентне, објективне и недискриминаторске методе и критеријуме за њихову оцену.

Ако је предмет јавне набавке подељен на више партија, конкретни капацитети треба да буду сразмерни свакој појединачној партији. Наручилац мора да има у виду обим (вредност и количине) за сваку партију посебно када одређује финансијски и економски капацитет. Међутим, што се тиче минималног прихода, у члану 116. став 5. Закона одређен је изузетак од тог правила тако што је предвиђено да наручилац може изузетно да захтева минимални приход у односу на процењену вредност више партија у случају да поједини понуђач буде изабран у неколико партија које се извршавају истовремено.

У вези са одређивањем минималног прихода у члану 116. Закона предвиђена су посебна правила када је реч о оквирном споразуму и систему динамичне набавке. Тако је прописано да у поступку закључења уговора на основу оквирног споразума када се спроводи поновно отварање конкуренције, тај се приход израчунава на основу очекиване максималне вредности појединачних уговора који ће се извршавати у исто време или, ако то није познато, на основу процењене вредности целог оквирног споразума. Дакле, уколико је могуће утврдити максималне вредности појединачних уговора који ће се извршавати у исто време, у односу на те вредности ће се одређивати захтевани минимални приход у поступку закључења појединачних уговора (на основу оквирног споразума). С друге стране, у систему динамичне набавке тај приход израчунава се на основу очекиване максималне вредности појединачних уговора који ће се закључити током трајања система динамичне набавке.

6.3.3. Технички и стручни капацитет

У члану 117. став 1. Закона одређено је да наручиоци посебно могу захтевати да привредни субјекти поседују довољан ниво искуства, који може бити доказан одговарајућим референцама из раније извршених уговора, док је 2. ставом истог члана прописано да, ако наручилац утврди да привредни субјект има сукобљене интересе, односно интересе који могу негативно да утичу на извршење уговора о јавној набавци, може сматрати да привредни субјект нема потребан стручни капацитет.

Одређени су и посебни параметри које наручилац може да узме у обзир приликом оцене стручног капацитета привредног субјекта у случају јавне набавке чији предмет је испорука добара која обухвата и послове постављања или уградње, пружање услуга или извођење радова. За те услуге и радове који прате испоруку добара, наручилац може да узме у обзир вештине, ефикасност, искуство и поузданост привредног субјекта. Међутим, сматрамо да те параметре наручилац може да узме у обзир и код других предмета набавки, када је то оправдано, будући да се они могу подвести под критеријуме наведене у члану 117. став 1. Закона.

6.4. Начин доказивања испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта

Чланом 118. Закона је прописано да привредни субјекти иницијално, у понуди, достављају изјаву о испуњености критеријума. С друге стране, чланом 119. Закона је прописано да је у току стручне оцене понуда, пре доношења одлуке у поступку јавне набавке, наручилац 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. Доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор наручилац наводи у документацији о набавци.

У члану 120. став 2. Закона прописан је начин на који наручилац може да провери истинитост података наведених у достављеним доказима. Тако је одређено да, у случају постојања сумње у истинитост података које је доставио привредни субјект, наручилац може достављене податке да провери код издаваоца доказа, надлежног органа или треће стране која има сазнања о релевантним чињеницама, а у изузетним случајевима може од понуђача захтевати да доставе на увид оригинал или оверене копије свих или појединих доказа. Дакле, предвиђена је могућност да се наручилац директно обрати издаваоцу доказа ради провере његове веродостојности. У вези са тим, указујемо на то да је чланом 111. став 1. тачка 5) овог закона као обавезан основ за искључење привредног субјекта предвиђено достављање обмањујућих података (од стране привредног субјекта) који могу да утичу на одлуке које се тичу искључења привредног субјекта, избора привредног субјекта или доделе уговора.

Чланом 120. став 3. Закона предвиђена је могућност да привредни субјект може користити капацитете других привредних субјеката и да наручиоцу може на било који начин доказати да располаже потребним ресурсима. Та могућност је детаљније уређена одредбама члана 130. Закона. Тако је чланом 130. Закона прописано на који начин привредни субјекти могу да доказују одређене критеријуме за избор, коришћењем капацитета који не припадају њима, већ другим субјектима. Пре свега, у ставу 1. тог члана одређено је да се та могућност односи на финансијски и економски капацитет, као и на технички и стручни капацитет.

У наставку текста ћемо представити доказе који се могу захтевати од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду (или од првог следећег, уколико он не достави доказе итд.).

6.4.1. Докази за основе за искључење

У члану 121. Закона представљени су докази о три основа за искључење – два обавезна из члана 111. став 1. тач. 1) и 2) и једном необавезном из члана 112. став 1. тачка 1) тог закона, што су докази које наручилац захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду. Подразумева се да ће за необавезан основ за искључење из члана 112. став 1. тачка 1) закона доказ бити захтеван само уколико је наручилац навео тај основ у документацији о набавци. Међутим, неки од конкретних доказа о основима за искључење (о њиховом непостојању) представљени су и у оквиру одредаба којима су одређени ти основи. Тако су у члану 112. став 1. тачка 2) Закона предвиђене правноснажна пресуда или одлука другог надлежног органа као докази којима се утврђује одговорност привредног субјекта за тежак облик непрофесионалног поступања који доводи у питање његов интегритет, као основа за искључење уколико буде одређен од стране наручиоца (необавезан основ). Такође, у истом члану и ставу, само у тачки 3), предвиђена је одлука надлежног органа за заштиту конкуренције којом је утврђено да се

привредни субјект договарао са другим привредним субјектима с циљем нарушавања конкуренције, као доказ о том, такође, необавезном основу за искључење.

У члану 121. став 2. Закона одређени су докази о непостојању наведених основа за искључење из члана 111. став 1. тач. 1) и 2) и члана 112. став 1. тачка 1) које ће наручилац прихватити у случајевима када привредни субјект има седиште у другој држави, док је у ставу 3. истог члана прописано да, ако се у држави у којој привредни субјект има седиште, односно држави чији је лице држављанин не издају такви докази или ако докази не обухватају све потребне податке, привредни субјект може, уместо доказа, доставити своју писану изјаву, дату под кривичном и материјалном одговорношћу, у којој се наводи да не постоје наведени основи за искључење привредног субјекта. Таква изјава мора бити оверена пред судским или управним органом, јавним бележником или другим надлежним органом те стране државе. То да ли се докази заиста не издају у некој држави или да ли је тачно да не обухватају све релевантне податке, наручилац може да провери преко базе потврда на интернету из члана 125. закона или на други релевантан начин, што је предвиђено чланом 121. став 4. Закона. Један од могућих начина провере је и обраћање дипломатско-конзуларном представништву те државе у Србији.

Поред наведеног, важно је указати и на одредбу члана 128. став 6. Закона којом је прописано да се сматра да привредни субјект који је уписан у Регистар понуђача (који води Агенција за привредне регистре) нема основа за искључење из члана 111. став 1. тач. 1) и 2) тог закона. Дакле, понуђач који је уписан у тај регистар не мора посебно да доказује да није осуђиван за одређена кривична дела, те да је измирио све доспеле пореске обавезе и обавезе на основу доприноса за обавезно социјално осигурање.

6.4.2. Докази за критеријуме за избор привредног субјекта

Докази који су предвиђени за критеријуме за избор, у ствари опредељују шта наручиоци могу захтевати од привредних субјеката.

6.4.2.1. Способност за обављање професионалне делатности

У члану 122. Закона предвиђени су докази за способност за обављање професионалне делатности, уколико наручилац захтева тај критеријум за избор.

Као прво, предвиђени су изводи из одговарајућих регистара. Што се тиче професионалних регистара, примери за такве регистре су, рецимо, Именик адвоката или Регистар судских вештака.

Као друго, одређене су дозволе надлежних органа или потврде о чланству у одређеној организацији. Дозволе надлежних органа захтевају се за обављање неких делатности, као што су промет лековима и медицинским средствима, извођење одређених врста грађевинских радова, пружање услуга обезбеђења итд. Наручилац, није у обавези да захтева достављање таквих дозвола уз понуде јер су

у питању докази о критеријумима за избор које наручилац може, али није у обавези да захтева, али, с друге стране, будући да су те дозволе неопходне за обављање одређене делатности, закључујемо да ће изабрани понуђач, ипак, морати да поседује такву дозволу у тренутку закључења уговора о јавној набавци, јер неће моћи другачије на законит начин да испуни своје уговорне обавезе.

6.4.2.2. Финансијски и економски капацитет

У члану 123. Закона одређени су докази које наручилац може да користи као доказе о испуњености финансијског и економског капацитета. Међутим, то није коначни списак доказа за тај капацитет. Наиме, у ставу 1. наведени су докази који се, по правилу, користе за тај капацитет, али је у ставу 2. одређено да исти капацитет може да се докаже и било којим другим документом из чије садржине наручилац може на несумњив начин да утврди испуњеност капацитета ако привредни субјект из оправданог разлога није у могућности да достави документе и доказе из става 1. Дакле, у овом члану су набројани неки докази који се по правилу користе, али могуће је за доказивање испуњености финансијског и економског капацитета користити и друге адекватне доказе.

Генерално, у вези са финансијским и економским капацитетом и доказима који се на њега односе, требало би истаћи да циљ мора бити утврђивање тога да ли привредни субјекти имају на располагању довољна финансијска средства (током читавог периода трајања уговора), попут готовине, кредитне линије или другог извора финансирања, као и да ли су солвентни (способни да у сваком тренутку измирују све своје доспеле обавезе), што омогућава да успешно изврше додељени уговор.

6.4.2.3. Технички и стручни капацитет

У члану 124. Закона одређени су докази о испуњености техничког и стручног капацитета које наручилац може да захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду. За разлику од претходног члана, који одређује доказе за финансијски и економски капацитет, овај члан, према начину на који су наведене његове одредбе, не оставља могућност коришћења неких других доказа за технички и стручни капацитет, осим доказа који су наведени у овом члану.

1) Списак изведених радова

Списак радова се може односити на период од највише пет последњих година пре истека рока за подношење понуда, односно пријава. Међутим, ако је то потребно да би се обезбедио одговарајући ниво конкуренције, наручиоци могу назначити да ће се узети у обзир доказ о релевантним радовима извршеним у периоду дужем од пет година. Уз списак се достављају и потврде о задовољавајућем извођењу и исходу најважнијих радова. Није наведено ко издаје те потврде, али је логично да то буду корисници за чије потребе су изведени референтни радови или који су били уговорна страна са којом је понуђач закључио уговор о извођењу

референтних радова. Поставља се питање шта се подразумева под „најважнијим радовима" на које се односе те потврде. Сматрамо да је законодавац желео да нагласи да се потврде односе на радове који су исти или слични радовима који су предмет конкретног поступка јавне набавке у којој се те потврде користе као доказ о техничком и стручном капацитету. Наглашавамо да је на наручиоцу да то прецизира у документацији о набавци.

2) Списак испорука релевантних добара или пружених услуга

Овај списак се може односити на период од највише три последње године пре истека рока за подношење понуда, односно пријава. Као и код претходног списка за радове, и за овај списак је наведено да, ако је потребно да би се обезбедио одговарајући ниво конкуренције, наручиоци могу назначити да ће се узети у обзир доказ о релевантним добрима или услугама испорученим, односно пруженим у периоду дужем од три године. Међутим, за разлику од претходног списка за радове, за овај списак (за добра и услуге) није наведено да се уз њега достављају потврде, већ је одређено да се сам тај списак доставља са износима, датумима и називима корисника (којима су извршене претходне – референтне испоруке добара или су им пружене услуге). Сматрамо да на основу тих информација наручилац може да провери да ли су тачни подаци о референтним испорукама добара или пруженим услугама који су наведени у списку. У вези са тим, сматрамо и да неће бити неправилно уколико наручилац и за добра и услуге, поред списка, захтева и потврде корисника.

3) Подаци о ангажованим техничким лицима или телима

Наручилац може да захтева податке о ангажованим техничким лицима или телима, у облику изјаве или потврде, без обзира на то да ли су директно запослени или припадају привредном субјекту. Практично, у овом делу се захтевају кадрови које ангажује понуђач (раније познато као *кадровски капацитет*). То, посебно, могу бити подаци у погледу одговорности за контролу квалитета, а у случају уговора о јавној набавци радова – у погледу извођења радова.

4) Опис техничких средстава и мера

Као доказ о техничком и стручном капацитету, наручилац од понуђача може да захтева опис техничких средстава и мера које он користи за обезбеђивање квалитета и средстава за проучавање и истраживање којима располаже.

5) Образовне и стручне квалификације пружаоца услуга или извођача радова или њихових руководећих особља

Очигледно је да се овај доказ може користити код јавне набавке услуга или радова, те да се може односити и на руководећи кадар понуђача. Наручилац може да захтева образовне и стручне квалификације као критеријум за избор под условом да их не оцењује у оквиру критеријума за доделу уговора (у оквиру економски најповољније понуде).

За наручиоца би у овом случају било најважније да добије доказе о расположивости и квалитету оних кадрова понуђача који ће непосредно извршавати уговор о јавној набавци услуга или радова и одговарати за њихов квалитет, о чему треба водити рачуна приликом израде конкурсне документације, јер такви захтеви морају бити изричито наведени.

6) Подаци о управљању ланцем снабдевања и системима праћења

Ови подаци се односе на управљање ланцем снабдевања и системима праћења које ће понуђач бити у могућности да користи приликом извршења уговора.

7) Изјаве о прихватању контроле квалитета

Наручилац може да захтева и изјаве привредног субјекта о прихватању контроле квалитета коју ће вршити наручилац или овлашћено тело у држави у којој је привредни субјект основан које ће у име наручиоца вршити контролу у погледу производних или техничких капацитета привредног субјекта и, по потреби, средстава за проучавање и истраживање којима располаже и мера за контролу квалитета које ће примењивати, ако су добра или услуге који се испоручују сложене природе или су неопходни за одређену сврху. Таква контрола би могла да се спроведе, рецимо, обиласком производног погона понуђача или обиласком његовог складишта, магацина итд. Свакако, са том радњом наручиоца, која ће бити предузета у току стручне оцене понуда, мора се претходно сагласити понуђач и то је суштина овакве изјаве.

8) Подаци о мерама за управљање заштитом животне средине

Ово су подаци који су од значаја за остварење начела „зелених набавки", будући да се односе на мере за управљање заштитом животне средине које ће понуђач бити у могућности да примењује приликом извршења уговора.

9) Изјаве о просечном годишњем броју запослених

Ове изјаве се односе на пружаоца услуга и извођача радова, па се могу захтевати као докази само у случају набавки услуга или радова. Не морају се односити само на просечан годишњи број запослених, већ и на број руководећег особља. Релевантан период јесу последње три године пре истека рока за подношење понуда, односно пријава.

Уколико наручилац тражи изјаву о просечном броју запослених, доказ за то је захтев да привредни субјект достави свој статистички извештај који се израђује у складу са Правилником о облику и садржају Статистичког извештаја за привредна друштва, задруге и предузетнике („Сл. гласник РС", број 127/14).

10) Изјава о алатима, погонској или техничкој опреми

Ова изјава, као и претходно наведена, односи се на пружаоца услуга и извођача радова, па се може захтевати као доказ само у случају набавки услуга или радова. По својој суштини, она представља доказ о техничком капацитету који се захтева

од понуђача. Битно је да понуђач у изјави нагласи да ће му тражени алат и опрема бити на располагању за извршење уговора.

11) Подаци о делу уговора који привредни субјект намерава да подуговори

У питању је доказ о ангажовању подизвођача који се може захтевати од понуђача ако релевантни критеријум за квалитативни избор доказује коришћењем капацитета подизвођача[28].

12) Докази који се односе на добра која су предмет јавне набавке

Узорци, описи или фотографије, чија веродостојност мора да буде потврђена ако то наручилац захтева, могу се тражити као доказ у оквиру поступка јавне набавке добара. Такође, у истим поступцима се могу захтевати и сертификати званичних институција или агенција за контролу квалитета чија је компетентност призната, којима се потврђује усаглашеност добара са јасно дефинисаним техничким спецификацијама или стандардима. То могу бити извештаји о испитивању, атести и други слични докази.

У вези са одређивањем захтева наручиоца у погледу критеријума за квалитативни избор привредног субјекта, као и потребних доказа, важне су ***Смернице за припрему конкурсне документације и припрему е-понуде на Порталу јавних набавки***, које је израдила Канцеларија за јавне набавке[29]. У смерницама су наведени примери за навођење критеријума у оквиру рубрика које садржи Портал јавних набавки (где и како се уносе подаци). У том смислу је потребно истаћи да је важно да наручилац буде довољно јасан када на Порталу јавних набавки описује своје захтеве и одређује доказе. Сматрамо да је у вези са тим боље да наручиоци и детаљније (али опет јасно, без контрадикторних информација) описују своје захтеве и потребне доказе, него да због непотпуних информација које наводе у конкурсној документацију буду у ситуацији да је тешко оценити прихватљивост понуда без спорних ситуација и недоумица које могу настати.

28 О коришћењу капацитета других лица, као и о ангажовању подизвођача видети чл. 129. и 130. Закона.

29 *http://www.ujn.gov.rs/vesti/objavljene-smernice-za-pripremu-konkursne-dokumentacije-i-pripremu-e-ponude-na-portalu-javnih-nabavki/*.

7. ЗЕЛЕНЕ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

7.1. Важност зелених јавних набавки

Зелене јавне набавке (ЗЈН) јесу добровољни правни инструмент којим се промовишу нови начини за употребу добара и услуга које спроводе представници локалне самоуправе као овлашћени наручиоци зелених јавних набавки. Оне су базиране на одрживој потрошњи. У новим околностима глобалних тржишних захтева, декарбонизације, циркуларне економије, борбе за смањење негативног утицаја на животну средину и очување биодиверзитета, неопходна је доминантнија примена зелених критеријума у поступцима јавних набавки. Глобални тржишни услови све више захтевају набавку добара и услуга на економичан и квалитетан начин, уз захтев за постизање позитивних социјалних ефеката за становништво и економију локалне заједнице. Неке од земаља ЕУ су поставиле циљеве да од укупно спроведених годишњих јавних набавки, 50% набавки мора бити спроведено према критеријумима зелених јавних набавки. Зелени критеријуми су сада већ прихваћени на тржишту кроз еко-иновације чији је циљ смањење негативног утицаја на животну средину и локалну заједницу кроз ресурсну и енергетску ефикасност.

У наставку овог текста наведени су основни зелени критеријуми који могу бити неки од захтева за спровођење зелених јавних набавки у Републици Србији. Зелени критеријуми су подељени у неколико категорија:

Основни зелени критеријуми
Еколошки отисак: • смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште • смањење употребе енергије у процесу производње • смањење производње отпада • смањење употребе воде • смањење употребе ресурса у процесу производње • продужени животни век производа (кроз одржавање производа) • употреба чистих технологија и модерних производних процеса (виша фаза технолошке производње) • промовисање економије дељења

Оперативни учинак у производним процесима:
Унапређење производних процеса кроз:

1. врсту материјала која нема негативан утицај на животну средину
2. еко-дизајн
3. амбалажу
4. дигитализацију процеса
5. промену начина пружања услуга (стварање кластера, дигиталних платформи)
6. смањење стварања нових количина отпада након употребе производа
7. повраћај материјала применом начела продужене одговорности произвођача

Дигитална трансформација вођења поступака јавних набавки

Логистика:

- Зелени транспорт и одржива мобилност
- Повраћај производа на крају животног циклуса

Унутрашња организациона култура извођача радова вреднована кроз зелене критеријуме:

- Корпоративна зелена култура запослених кроз интегрисани еко-менаџмент и еколошка свест запослених
- Увођење информационо-комуникационих технологија

Продаја:

- Промовисање коришћења дигиталне продаје и праћење задовољства купаца кроз употребу дигиталних алата
- Означавање производа на тржишту еко-ознакама и информацијама у вези са производом (материјали, угљенични (CO_2) отисак, употреба ресурса и утицај на животну средину)

Еко-стандарди као зелени критеријуми:

Еко-знак ЕУ је ознака еколошке изврсности која се додељује производима и услугама који испуњавају високе еколошке стандарде током свог животног циклуса: од коришћења сировина, преко производње, до дистрибуције и одлагања. Еколошки знак ЕУ промовише циркуларну економију подстичући произвођаче да стварају мање отпада и угљен-диоксида током производног процеса. Критеријуми за доделу еколошког знака ЕУ дефинисани су по следећим групама производа: средства за чишћење, паковања, електрична опрема, баштованство и други кућни предмети, производи за личну употребу, гардероба и текстил, боје и лакови за личну употребу, намештај, производи од папира и лубриканти.[30]

Критеријуми за поседовање еко-знака подстичу компаније да развијају производе који су трајни, лако поправљиви, погодни за потпуну рециклажу и имају продужен век трајања. Сви ови критеријуми дефинисани су европском Уредбом о еко-знаку.[31]

Република Србија има свој еко-знак, који ће бити спојен са европским даном придруживања Србије ЕУ. Еко-знак Србије припада типу I, што значи да је заснован на ISO стандарду 14024 и да је добровољан.

30 *http://ec.europa.eu/ecat/*.
31 *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R0066&from=EN*.

Стандард ISO 14001 – Системи менаџмента животном средином

Односи се на привредне субјекте – организације које својим активностима производе минимални утицај на животну средину. Овај стандард је креиран тако да може бити прилагођен и употребљен независно од величине привредног субјекта, различитих географских, социјалних и културних услова.

EMAS (енгл. *Eco Management and Audit Scheme*) – представља најважнији критеријум који може да користи јавна администрација за спровођење зелених јавних набавки како би извршила процену и одабир добављача и пружалаца услуга и допринела квалитетнијем извештавању. *EMAS* је алат за смањење негативног утицаја привредног субјекта на животну средину, промовисање одрживости пословања, управљање ресурсима и извештавање. *EMAS* је повезан са циљевима одрживог развоја, тачније са циљем 12 који се односи на одрживу производњу и потрошњу.

Привредни субјекти који су прошли *EMAS* сертификацију могу да користе своју регистрацију као доказ способности за примену посебних мера управљања животном средином и високо квалитетног извештавања, јер *EMAS* побољшава одрживе обрасце потрошње и производње, ефикасну употребу ресурса, што доводи до значајног смањења производње отпада и доброг управљања отпадом, као и смањене потрошње енергије и воде.

Јавни сектор може да користи *EMAS* за процену и одабир добављача и пружалаца услуга. Слично томе, организације могу да користе своју *EMAS* регистрацију као доказ своје способности да примене потребне мере управљања заштитом животне средине заједно са процесом спровођења уговора. Ово *EMAS* чини једним од важних критеријума за проналажене најбољег понуђача у зеленим јавним набавкама.

7.2. Зелене јавне набавке у Европи

Европска комисија је област „потрошња" дефинисала кроз различите хоризонталне и секторске прописе, од којих се као најбитнији истиче Директива о јавним набавкама. Зелене јавне набавке се сматрају најдиректнијим и најефектнијим алатом за примену начела циркуларне економије. У оквиру постојеће директиве промовишу се[32] зелене јавне набавке кроз сет правила и процедура, где се као најважнија истиче методологија трошка животног циклуса (енгл. *Life-cycle Costing – LCC*). Кроз ову методологију проширени су критеријуми јавних набавки тако да пресудан утицај у поступку јавне набавке нема само „цена", већ се у обзир узимају и други критеријуми и споредни ефекти, односно процена количине и врсте сировина током употребе производа, као и економске процене трошкова збрињавања производа, укључујући и трошкове утицаја на животну средину и потрошњу енергије. Ова директива прописује повезивање критеријума кроз цео производни ланац, од материјала, преко добављача и њихових

32 *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024*.

стандарда пословања, спецификације производа, до животног века производа, као и кроз споредне трошкове и утицај на животну средину. Кроз Директиву су различито дефинисане процедуре и критеријуми у односу на секторе јавних набавки, као и врсте уговора, односно услуга које се пружају. Европски критеријуми зелених јавних набавки се заснивају на подацима из различитих извора на основу којих се припрема спецификација, техничка квалификација за сваку групу производа. Техничке квалификације укључују основне и свеобухватне критеријуме. Основни критеријуми су прописани како би омогућили једноставну примену зелених јавних набавки, истакли кључне области заштите животне средине, перформансе производа или услуга и имају циљ да задрже административне компанијске трошкове на минимуму. Свеобухватни критеријуми узимају у обзир виши ниво перформанси производа или услуга, а користе се за остваривање ширих социјално-економских циљева. С тим у вези, Европска комисија је израдила критеријуме по секторима који се све више надограђују захтевима за прелазак на зелену економију, данас утемељену на политици „Европског зеленог договора". Политика ЕУ се темељи на „Европском зеленом договору"[33], који је усвојен у децембру 2019. године и има циљ да Европа постане карбонски неутрални континент. „Зелени договор" дефинише увођење механизама прилагођавања емисија гасова са ефектом стаклене баште на нивоу ЕУ, односно увођења угљеничне таксе. Ово значи да традиционалне индустрије које своју производњу базирају на фосилним горивима неће бити конкурентне на европском тржишту, као ни компаније које производне процесе не заснивају на пословним моделима циркуларне економије и зеленим критеријумима. Након усвајања „Зеленог договора" Европска комисија је креирала веб-страницу на којој су истакнути примери добре праксе са зеленим критеријумима[34], а све с циљем да се у свакодневну праксу јавне управе уведу зелене јавне набавке. Тако се разликују критеријуми у односу на секторе чишћења, транспорта, осветљења, набавке електричних и електронских производа, канцеларијског материјала итд. Оно што је заједничко свим секторима јесте да сви они задовољавају основне критеријуме и теже ка преласку на циркуларни економски модел.

У контексту промовисања јавних набавки кроз зелене критеријуме и смањење негативног отиска на животну средину, ЕУ је израдила Водич за зелене јавне набавке са препорукама – „*Buying green*"[35] како би јавна управа држава чланица, као највећи прималац услуга јавних набавки, примењивала овај добровољни инструмент и промовисала остварење ширих бенефита за локалну заједницу. Зелене јавне набавке су снажан покретач еко-иновација, подстицај индустрији за развој еколошки прихватљивих производа и услуга, посебно у секторима у којима јавне набавке имају велику улогу, попут инфраструктуре, транспорта, здравства и других сектора. Све ово су разлози због којих би представници

33 A European Green Deal. European Commission – European Commission (2021, June 11), *https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en*.

34 *https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.html*.

35 Buying green, *https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf*.

локалне самоуправе, самостално или удружено, требало да креирају своје зелене критеријуме за јавне набавке у складу са локалним привредним потребама. Колико је важно да на овом процесу инсистирају представници локалне самоуправе говори и чињеница да се посредством зелених јавних набавки може остварити шири социјално-економски напредак. Постављени критеријуми у конкурсној документацији јавних набавки су показатељи стварне примене јавних политика у једном друштву. Кроз спровођење јавних набавки спроводи се јавна политика конзистентности прописаних начела стратешког развоја једне државе. Данас, имплементација зелених набавки искључиво зависи од стратешке одлуке наручиоца јавне набавке (државе или јединице локалне самоуправе) у ком правцу иде социјално-економски развој (локалне) заједнице. Локалне самоуправе имају надлежност за доношење планова и програма локалног развоја и обавезу активног прилагођавања планова и програма у контексту примене нових глобалних захтева.

ПРИМЕР

ПРИСТУПАЧНОСТ ВОДЕ ЗА ПИЋЕ КРОЗ ИЗГРАДЊУ ЈАВНИХ ЧЕСМИ У ОБЈЕКТИМА ЗА ЗДРАВСТВЕНУ ЗАШТИТУ „МУТУАЛИЈА" БАСКИЈА (ШПАНИЈА)

Циљ набавке:

Смањење употребе флаширане воде и третмана пластичног отпада. Да би се позабавило проблемима пластичног отпада и да би се смањили трошкови за флаширану воду у објектима медицинске заштите (17 услужних центара) „Мутуалија", донета је одлука да се инсталирају јавне чесме и повежу на водоводну мрежу нудећи воду из славине уместо продаје флаширане воде.

Циљ добављача био је да понуди висококвалитетну воду за пиће на различитим температурама.

Спровођење јавне набавке:

Уговор, који је био испод прага ЕУ, додељен је економски најповољнијој понуди, пондерисаној према цени (50%) и квалитету (50%). Критеријуми квалитета укључивали су и питања приступачности, као што су висина на којој ће бити постављене јавне чесме и једноставност употребе за особе са смањеном покретљивошћу.

„Мутуалија" је доделила више бодова компанији која је понудила машине за воду чија је употреба била лака за особе са инвалидитетом или за особе са смањеном покретљивошћу у рукама.

Резултати:

У јануару 2019. „Мутуалија" је увела 40 нових јавних чесми за воду за пиће у свих 17 сервисних центара и обезбедила за своје особље бочице за воду за вишекратну употребу. Након спроведене набавке „Мутуалија" годишње уштеди око 17.000 евра на води за своје пацијенте, запослене и посетиоце. Због укључивања захтева приступачности, победник је понудио веће тастере за идентификацију врсте воде. Поред тога, положај у којем се налазе чаше олакшава људима у инвалидским колицима приступ води за пиће. Поред положаја за чаше, „Мутуалија" је вредновала и висину места где се чаше попуњавају, дајући више бодова оним машинама са нижим слотом.

Научене лекције:

Укључујући критеријуме приступачности,„Мутуалија" је успела да осигура да купљене јавне чесме буду приступачне за све пацијенте и посетиоце здравственог објекта. Омогућавајући свима приступ чесмама, да пуне воду, остварила се сврха јавне набавке, а то је да места за допуну воде буду доступна и бесплатна за посетиоце и пацијенте, да се смањи негативан утицај на животну средину и да пацијенти буду хидрирани. Поред тога, остварена је уштеда трошкова од око 17.000 евра, као и значајно смањење количина пластичног отпада.[36]

Извор: *https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf.*

Из примера се може закључити који су то све посредни аспекти важни за једну локалну заједницу и како се могу остварити позитивни шири утицаји на целокупно друштво и унапређење квалитета живота, а да се не нарушава животна средина. Расписивање конкурса за зелене јавне набавке укључује процену ланца вредности, смањење трошкова и негативних утицаја на животну средину производа за који се расписује набавка. Уколико се приступи стратешком планирању јавних набавки, у које се укључе и анализа процене трошкова животног циклуса производа по секторима, локалне заједнице би могле да остваре уштеде и допринесу смањењу загађења животне средине постављајући императивни захтев квалитета добара и услуга који би сам по себи укључивао смањење негативног утицаја на животну средину. Конкретно, то би поставило више захтева према предузећима односно понуђачима:

- да смање притисак на животну средину и примењују еколошке стандарде у процесима производње;
- да интегришу трошкове заштите животне средине у своје понуде на основу приступа трошковима животног циклуса узимајући у обзир трошкове повезане са употребом, одржавањем и истеком животног века услуга или радова;
- да испоручују робу која испуњава захтеве у погледу еко-знака.

Неки од примера предмета уговора зелених јавних набавки јесу:

- енергетски ефикасни рачунари,
- канцеларијски намештај од рециклиране дрвне грађе,
- енергетска ефикасност зграда,
- набавка рециклираног папира,
- услуга чишћења употребом еколошких производа,
- набавка електричних односно хибридних возила,
- набавка електричне енергије из обновљивих извора енергије.

36 Преузето: OSCE (2015). Going Green Best Practices for Sustainable Procurement. *https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf*.

7.3. Зелене јавне набавке у РС

Зелена агенда и важност заштите животне средине све више постају приоритет доносилаца одлука и надлежних институција. У том контексту, од усвајања „Европског зеленог договора", Република Србија интензивно ради на транзицији ка циркуларној и зеленој економији и декарбонизацији. Криза изазвана болешћу COVID-19 показала је колики је значај и улога локалних ланаца вредности. Ако се локална самоуправа одлучи да на листу приоритета постави зелене јавне набавке, лако може да оствари уштеде, допринесе развоју заједнице и испуни националне циљеве јавних политика. Директне економско-социјалне користи за локалну заједницу од куповине зелених производа јесу:

1) економски развој локалне заједнице кроз зелене послове;
2) смањење комуналних трошкова и уштеда ресурса;
3) смањење производне емисије CO_2 успостављањем зелених критеријума за пружање комуналних услуга грејања, управљања отпадом;
4) смањење загађења у локалној заједници;
5) креирање нових радних места.

На свакој локалној самоуправи односно, на наручиоцу јавне набавке је да постави сопствене приоритетне секторе и, у складу са тим, и критеријуме за спровођење јавних набавки који се заснивају на основним или свеобухватним зеленим критеријумима у складу са потребама и политикама развоја. Законом о јавним набавкама нигде није прописано да Влада поставља квалитативне критеријуме за спровођење зелених јавних набавки. Овим приступом даје се право на развој локалних самоуправа и могућност стварања социјално-економских услова по потребама, могућностима, потенцијалима локалне самоуправе (на почетку текста дати су основни зелени критеријуми који се могу користити за креирање јавних набавки).

Закон о локалној самоуправи, у члану 6. став 1, дефинисао је да је јединица локалне самоуправе[37] одговорна за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности. Законом о планском систему Републике Србије, у члану 9, дефинисано је да свака локална самоуправа треба да поседује план развоја. Временски период за који се план развоја доноси је 7 година и овај план треба да садржи преглед и анализу постојећег стања, визију односно жељено стање, приоритетне циљеве развоја који се желе постићи у локалној заједници, као и преглед и кратак опис одговарајућих мера, које се даље разрађују документима јавних политика и средњорочним планом јединице локалне самоуправе. Циљ Закона о планском систему је да се координира процес развоја локалних заједница у складу са

37 Закон о локалној самоуправи („Сл. гласник РС", бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

јавним политикама Републике Србије. Од 2019. године, Република Србија развија процес транзиције на циркуларну економију, која треба да обезбеди нови економски развој, помогне привреди у модернизацији и осавремењавању њених производних погона.

До данас је Република Србија усвојила следеће документе јавних политика које се везују за прелазак на циркуларну/зелену економију у складу са Законом о планском систему:

1) Стратегију индустријске политике за период од 2021. до 2030. године са Акционим планом,
2) Програм развоја циркуларне економије у Републици Србији са Акционим планом за период 2022. до 2024. године,
3) Стратегију одрживог урбаног развоја до 2030 године.[38]

Наведени плански документи могу допринети локалном економском развоју. Ако се нагласак економског развоја ставља на одрживе зелене инвестиције, локална самоуправа у свом плану развоја може поставити зелене критеријуме за њихово остваривање, који ће уједно бити и елиминациони услови јавних набавки које ће се спроводити. Планом развоја локалне самоуправе могу поставити амбициозне циљеве успостављања одрживих/циркуларних градова и општина, засноване на одрживом урбаном планирању, секторским стратегијама и јавној политици Републике Србије. Хипотетички посматрано, ако би се локалне самоуправе одважиле на циркуларну транзицију дефинисану стратешким локалним плановима, могло би се очекивати да би социјално-економски национални ефекти били ефикаснији и остварени у краћем временском периоду. У оваквим околностима реализације хипотетички постављених локалних планова развоја, било би неопходно захтевати доминантан утицај спровођења зелених јавних набавки.

У сценарију реалних очекивања од спровођења локалних планова развоја, спровођење јавних набавки у складу са потребама локалне самоуправе, уз критеријуме спровођења поступака јавних набавки, било би добро поставити кроз холистички приступ опште добробити за локалну заједницу. Ово значи да се као критеријум за спровођење јавне набавке не користи само „цена", већ да се у обзир узме однос цене и квалитета, а то значи да се у разматрање узму и трошкови животног циклуса производа за који се спроводи јавна набавка. Прописивањем зелених критеријума у конкурсној документацији јавних набавки допринело би се економском оснаживању локалног тржишта у складу са начелом економичности и ефикасности из Закона о јавним набавкама Републике Србије.

38 Стратегија одрживог урбаног развоја Србије до 2030. године („Сл. гласник РС", број 47/19).

Идентификоване кључне препреке за пуну имплементацију зелених јавних набавки

Према Публикацији *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*[39] („Иђи зелено: Најбоље праксе за одрживу набавку") истакнуто је да се државе које су учествовале у истраживању суочавају са препрекама за успешно спровођење зелених јавних набавки због:

1) субјективног уверења да су зелени производи и услуге можда скупљи од традиционалних;
2) недостатка техничких знања јавних службеника о интегрисању зелених стандарда за заштиту животне средине у поступак јавних набавки;
3) одсуства механизама праћења који би проценили да ли спроведене зелене јавне набавке постижу прописане циљеве.

С друге стране, истраживања показују да су инвестиције у зелену економију средњорочно и дугорочно одрживије и јефтиније.

Трошак животног циклуса производа као (квалитативни) критеријум обухвата све фазе производа, што укључује и оперативне трошкове коришћења производа и његово збрињавање након употребе.

За успостављање приоритизације зелених јавних набавки у контексту преласка на циркуларну/зелену економију на националном и локалном нивоу идентификовани су следећи проблеми за локалну самоуправу:

1) недостатак високостручног кадра;
2) одлив радне снаге;
3) низак ниво привредних улагања у циркуларне пословне моделе и одрживе производне процесе;
4) недостатак средстава за развој које могу користити представници привредног сектора за улагања у еко-иновације и модернизацију производних процеса за потребе смањења загађења;
5) недовољно искоришћени природни инвестициони потенцијали за развој локалне заједнице;
6) низак ниво поновне употребе искоришћених сировина.

Како би се решили ови изазови, неопходно је радити на јачању локалних институционално-кадровских капацитета и синхронизованом развоју системских решења на националном и локалном нивоу за подршку економском развоју заснованом на знању, нискоугљеничној и ресурсно ефикасној зеленој економији.

Јавни сектор је велики купац и могао би имати водећу улогу у промовисању зелених набавки. Промовисањем и коришћењем зелених јавних набавки, јавне институције могу да обезбеде реалне подстицаје за индустријски сектор, као

39 OSCE. (2015). Going Green Best Practices for Sustainable Procurement. *https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf*.

и за развој зелених технологија и производа. Поред директних мера којима се спроводе циљеви политике заштите животне средине, држава би, стимулисањем зелених набавки, могла и индиректно да допринесе расту бруто домаћег производа (БДП).

Према анализама Привредне коморе Србије, вредност јавних набавки у 2018. години износила је 403,9 милијарди динара, што је у бруто домаћем производу (БДП) износило 7,98%. Највеће учешће имали су: државна јавна предузећа (33%), здравство и социјална заштита (17%), јавна предузећа – локална самоуправа (17%), органи државне управе (14%) и градска и општинска управа (13%), који заједно чине 94% укупне вредности набавки. Према учешћу у структури јавних набавки, радови су били заступљени 28%, добра 49%, услуге 23%. У 89% случајева спроведених јавних набавки критеријум је био најнижа цена. Простор за уштеде и промоцију зелених јавних набавки је прилично велики. Учешће јавних набавки у бруто домаћем производу Србије у 2017. години, према Годишњем извештају Управе за јавне набавке (УЈН), износило је 7,68%, док је у 2018. години забележен благи пораст (7,98%).[40]

Уобичајена је пракса да се као једини критеријум за доделу уговора на основу јавне набавке користи критеријум „цене". Међутим, требало би да се ова пракса превазиђе због нових друштвених околности. Треба имати на уму да, уколико се настави са праксом примене само критеријума „цене" за доделу уговора јавне набавке, начело економичности може бити доведено у питање због додатних оперативних трошкова који ће се јавити током и након коришћења производа.

Поред критеријума „најниже цене", Закон о јавним набавкама прописује и друге могућности доделе уговора на основу критеријума:

1) трошкова, применом приступа трошковне ефикасности, као што је трошак животног циклуса у складу са Законом о јавним набавкама или
2) односа цене и квалитета, односно трошка и квалитета, који се оцењује на основу критеријума, укључујући квалитативне, еколошке и/или социјалне аспекте повезане са предметом уговора о јавној набавци.[41]

На овај начин је Закон о јавним набавкама Републике Србије отворио могућност избора начина и према критеријумима за спровођење поступака зелених јавних набавки. Метод за процену трошкова приписаних спољашњим еколошким факторима мора да испуњава следеће услове:

- да се заснива на објективно проверљивим и недискриминаторским критеријумима, а ако метод није успостављен за вишекратну или сталну примену, не сме неоправдано да иде у корист или на штету одређених привредних субјеката;
- да је доступан свим заинтересованим странама;

40 Мисија ОЕБС у Србији (2020). GAP analiza mogućnosti za ekonomsko jačanje primenom održivih poslovnih modela nakon pandemije COVID-19 u Republici Srbiji (Sandra Kamberović, Siniša Mitrović, dr Arno Behrens).

41 Закон о јавним набавкама, члан 132. став 1.

- да тражене податке могу, уз разумне напоре, да доставе савесни привредни субјекти, укључујући привредне субјекте из трећих држава које су стране у Споразуму о јавним набавкама (енгл. *Agreement on Government Procurement – GPA*) или другим међународним споразумима који обавезују Европску унију и Републику Србију.

Наручилац може да одреди елемент цене или трошка у виду унапред прописане цене или трошка тако да се економски најповољнија понуда утврђује на основу критеријума за квалитет.

Пословни модели циркуларне економије посебну пажњу посвећују куповини радова, добара или услуга којима се жели допринети енергетској и материјалној ефикасности у ланцима снабдевања, при чему се истовремено минимизирају, а у најбољем случају избегавају, негативни утицаји на животну средину, загађење и отпад. Зелене јавне набавке су добровољни регулаторни инструмент који може умногоме да утиче на транзицију ка пословању по моделима циркуларне економије. Код зелених јавних набавки уноси се и критеријум утицаја производа на животну средину, тзв. еколошки отисак производа. С обзиром на то да се ради о добровољном регулаторном инструменту, може се говорити у смислу друштвене одговорности наручиоца јавне набавке и економичности управљања јавним финансијама. Наручилац набавке (јавни сектор) приликом креирања услова јавне набавке за добра, услуге или радове (даље у тексту: добра) у опису критеријума за набавку треба да узме у обзир набавне и оперативне трошкове нарученог добра, трошкове одржавања, век трајања производа и трошкове збрињавања производа који након употребе постаје отпад.

С обзиром на то да су у Републици Србији у наредном периоду најављени велики инфраструктурни пројекти (који се до сада најчешће нису спроводили по Закону о јавним набавкама, већ су углавном били реализовани коришћењем изузетака, а по посебним законима и актима надлежних органа), овакав модел набавке би умногоме могао да допринесе томе да се на еколошки одржив начин приступи реализовању капиталних инвестиција. Тако, на пример, у сектору грађевинарства у Републици Србији усамљени су примери добре праксе примене пословних модела циркуларне економије. Још 2015. године донета је Уредба о техничким и другим захтевима за пепео, као грађевински материјал намењен за употребу у изградњи, реконструкцији и санацији и одржавању инфраструктурних објеката јавне намене („Сл. гласник РС”, број 56/15), која до данас није заживела у примени, а има капацитете за одрживо решавање проблема пепела у грађевинарству.

Како би се успешно спровела зелена јавна набавка, приликом расписивања позива за јавну набавку наручилац (локална самоуправа) треба да има у виду следеће њене елементе:

1) Какав отисак предмет јавне набавке има на животну средину?
2) Какви су трошкови животног циклуса предмета јавне набавке?
3) Како се поступа са предметом јавне набавке након престанка његове употребе?

Како дефинисати критеријуме за доделу уговора

Пружити исцрпну листу критеријума за одабир најбоље понуде, заснованих на националним прописима и јавним политикама.

Листу критеријума за одабир понуде повезати са зеленим критеријумима и са утицајем на животну средину.

Избор најбоље понуде: евалуатори (комисија за јавне набавке) врше процену усаглашености и повезаности задатих критеријума са достављеним понудама. До сада се избор понуде заснивао на најнижој цени без укључивања квалификационих параметара.

Критеријум за доделу уговора мора да садржи следеће параметре:

1) најнижу понуђену цену;
2) минималан негативан утицај на животну средину у складу са постављеним захтевима из јавне набавке;
3) шири утицај на социјално-економске параметре.

Извршење уговора

Апсолутна је потреба да се поштују општа начела Закона о јавним набавкама. Услови за спровођење набавки треба да буду повезани са предметом уговора и не сме се ретроактивно наметати незаконита измена битних појмова. Сви постављени услови заштите животне средине из конкурса морају се поштовати током реализације уговорних обавеза.

Ради лакшег спровођења поступака јавних набавки, требало би смернице за спровођење јавних набавки које у себи садрже (зелене) захтеване критеријуме континуирано усаглашавати са смерницама за јавне набавке ЕУ. Само доношење смерница без додатних обука и семинара и представљања студија добре праксе неће донети очекиване резултате преласка на зелене јавне набавке.

Закључак:

Активности локалне самоуправе, пре објављивања позива за јавну набавку су од суштинског значаја за спровођење зелених јавних набавки. Темељна претходна анализа секторских прописа и постављених циљева у погледу очувања ресурса и превенције деградације животне средине од кључне су важности пре објављивања јавног позива. Такође, развојни документи локалне самоуправе усклађени са јавним политикама могу остварити социјално-економске циљеве једне заједнице. Трошкови животног циклуса, заједничке набавке, оквирни споразуми или уговарање енергетских перформанси могу помоћи да се демонстрира уштеда трошкова спровођењем јавних набавки, да се смање инвестиционе баријере, да се достигну прописани европски стандарди и привуку нови инвестициони пројекти, који ће даље доприносити развоју локалних заједница и транзицији на циркуларну економију.

8. ПОСТУПАК ЗАШТИТЕ ПРАВА

Правна заштита и могућност да се оспоре све радње наручиоца у поступку јавне набавке један је од основних предуслова законитог поступања и једнакости привредних субјеката. Наиме, могућност заштите права представља могућност корекције неправилности у поступку јавне набавке, али пре свега има превентивни карактер, јер овај поступак у великој мери утиче на правилно и законито поступање наручилаца који не желе да дође до поступка заштите права.

Поступак заштите права је поступак који штити права привредних субјеката који имају интерес да учествују у поступку јавне набавке или су у њему узели учешће подношењем понуде, односно пријаве. Дакле, заштита права је поступак у којем сва лица која сматрају да су поступањем наручиоца учињене неправилности у поступку јавне набавке, могу заштитити своја права и захтевати исправљање учињених неправилности.

Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС", број 91/19) доноси значајне новине у делу о поступку заштите права, којима се врши потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ[42], али и уводи новитете с циљем ефикасније правне заштите учесника у поступку јавне набавке.

Поступак заштите права, на начин како је уређен Законом, представља *sui generis* поступак који је уређен одредбама овог закона, док се само у одређеним ситуацијама сходно могу применити одредбе закона којим се уређује управни поступак, и то уз уважавање начела овог закона и специфичности поступака јавних набавки и заштите права. Законом о јавним набавкама из 2012. године такође је било прописано да се на питања поступка заштите права која нису уређена овим законом сходно примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак, али је Закон сада отишао и корак даље када је изричито навео питања на која се у поступцима из надлежности Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки (даље у тексту: Републичка комисија), ако другачије није прописано Законом, сходно примењују одредбе закона којим се уређује управни поступак, уважавајући начела овог закона и специфичности поступака јавних набавки и заштите права.

---

42 Правна заштита је у ЕУ уређена Директивом 2007/66/ЕЗ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године о измени директива Савета 89/665/ЕЕЗ и 92/13/ЕЕЗ у вези са побољшањем ефикасности поступака правне заштите који се односе на закључење уговора о јавним набавкама (тзв. „Директива о правној заштити").

У уводном делу треба нагласити да се правила поступка заштите права уређена Законом не примењују само на поступке који су уређени овим законом, већ и на поступке за доделу уговора у складу са законом којим се уређују јавно-приватна партнерства и концесије.

8.1. Двостепеност поступка заштите права

Закон је задржао правило према којем поступак заштите права чине (претходни) поступак који спроводи наручилац и поступак пред Републичком комисијом. Наведено решење, у односу на другу могућност у складу са којом би се целокупан поступак заштите права одвијао пред Републичком комисијом, доприноси ефикасности поступка заштите права, јер наручиоци могу сами да отклоне неправилности на које се укаже захтевом за заштиту права, након разматрања садржине поднетог захтева.

Ипак, у вези са претходним поступком који спроводе наручиоци, Закон доноси једну значајну новину. Уколико је наручилац претходном провером захтева за заштиту права утврдио да је поднети захтев уредан, односно да су испуњене процесне претпоставке за поступање по захтеву, он може да:

1) усвоји захтев за заштиту права и делимично поништи поступак јавне набавке, уколико сматра да су наводи захтева за заштиту права основани;
2) Републичкој комисији достави одговор у којем ће се изјаснити на све наводе захтева за заштиту права, те да достави комплетну документацију из поступка јавне набавке, а ради одлучивања о захтеву за заштиту права, у ситуацији у којој сматра да основаност навода може као последицу да има поништење поступка јавне набавке у целини или ако сматра да наводи нису основани.

Основна новина у наведеном поступању наручиоца се састоји у томе што наручилац нема овлашћење да оцени наводе захтева за заштиту права као основане и да решењем у целини поништи поступак јавне набавке, већ је дужан да тада достави одговор на поднети захтев Републичкој комисији, у којем ће се изјаснити на све наводе захтева. Ова ситуација није била регулисана претходним законом, што је као последицу имало могућност за наручиоце да некада и неоправдано поступак јавне набавке пониште у целини супротно захтеву подносиоца захтева да се поступак јавне набавке делимично поништи, при чему није постојао правни лек за подносиоца захтева којим би овакво решење наручиоца оспорио пред Републичком комисијом.

8.2. Начин подношења захтева за заштиту права

У складу са Законом, прописана је могућност подношења захтева за заштиту права електронским путем преко Портала јавних набавки.

Наиме, чланом 213. Закона је прописано да се захтев за заштиту права подноси електронским путем преко Портала јавних набавки, али исто тако и непосредном предајом или препорученом поштом.

С обзиром на то, остала је обавеза наручилаца да утврде да ли је захтев за заштиту права евентуално поднет на писарницу наручиоца, односно да ли је примљен захтев за заштиту права који је поднет препорученом поштом.

8.3. Последице поднетог захтева за заштиту права

Претходно важећи закон о јавним набавкама је као правило прописивао да, у случају поднетог захтева за заштиту права, наручилац не може донети одлуку у поступку јавне набавке, нити може закључити уговор о јавној набавци пре доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, осим у случају преговарачког поступка из разлога хитности. Дакле, наручиоци су по правилу могли након поднетог захтева за заштиту права наставити са поступком јавне набавке, све до доношења одлуке у поступку.

Насупрот том решењу, Закон прописује да подношење захтева за заштиту права задржава наставак поступка јавне набавке од стране наручиоца до окончања поступка заштите права, осим у случају преговарачког поступка без објављивања јавног позива „због изузетне хитности".

Наручиоци ће након поднетог захтева за заштиту права, осим у случају наведеног изузетка, морати да застану са поступком јавне набавке све до коначне одлуке у поступку заштите права. Услед наведеног, наручилац при планирању и спровођењу поступка јавне набавке мора узети у обзир да мора оставити довољно времена до закључења уговора, које би обухватило и време за евентуално спровођење поступка заштите права.

Закон прописује изузетак од наведеног правила, те прописује могућност за наручиоца да упути образложени предлог Републичкој комисији, да дозволи наручиоцу да настави спровођење поступка јавне набавке пре окончања поступка заштите права уколико докаже или учини вероватним постојање разлога који се односе на могућност настанка штете која је несразмерно већа од вредности предмета јавне набавке, заштиту јавног интереса, могуће угрожавање живота, здравља људи, животне средине или друге озбиљне опасности.

Закон је брисао могућност, прописану претходно важећим законом о јавним набавкама, да се донесе сопствена одлука одговорног лица наручиоца – да наручилац

предузме активности (донесе одлуку у поступку и закључи уговор о јавној набавци) пре доношења одлуке о поднетом захтеву за заштиту права, када би задржавање активности наручиоца у поступку јавне набавке, односно у извршењу уговора о јавној набавци проузроковало велике тешкоће у раду или пословању наручиоца које су несразмерне вредности јавне набавке.

8.4. Могућност оспоравања набавки које су изузете од примене Закона

Закон је увео једну значајну новину, која се састоји у могућности оспоравања законитост доделе уговора применом одредаба чл. 11–21. Закона.

Наиме, Закон је предвидео могућност за привредне субјекте да подношењем захтева за заштиту права оспоравају радње наручиоца које се односе на изузетке од примене Закона, и то у делу оспоравања законитости доделе ових уговора, или другим речима, да се изврши провера основаности одлуке наручиоца да примени изузетак прописан Законом, чиме би практично, у случају основаности захтева за заштиту права, требало да овакав уговор буде уговор о јавној набавци, чија се додела врши у поступку јавне набавке.

Дакле, захтевом за заштиту права се може оспорити законитост доделе уговора применом одредаба чл. 11–21. овог закона, односно њиме се практично оспорава испуњеност услова из ових одредаба Закона за изузеће од примене Закона, а не и сама процедура која Законом није ни уређена.

С тим у вези, треба истаћи да се оваква могућност предвиђа за изузетке прописане чл. 11–21. Закона, а не и за набавке испод лимита прописаног за спровођење поступка јавне набавке у смислу члана 27. Закона.

8.5. Процесне претпоставке

Законом је прописано да наручилац, по пријему захтева за заштиту права, утврђује испуњеност процесних претпоставки за поступање по поднетом захтеву (претпоставке за мериторно одлучивање), и то:

1) да ли је уз захтев за заштиту права достављен доказ да је уплаћена такса у складу са чланом 225. Закона;
2) да ли је захтев за заштиту права поднет у року;
3) да ли подносилац захтева има активну легитимацију;
4) да ли захтев за заштиту права има прописану садржину.

8.6. Претходно указивање на неправилности у фази пре истека рока за подношење понуда

Законом је прописано да захтевом за заштиту права не може да се оспорава одређивање врсте поступка, садржина јавног позива и конкурсна документација, ако су предмет оспоравања евентуални недостаци и неправилности на које није претходно указано наручиоцу на начин предвиђен чланом 97. Закона.

Ова одредба садржи значајну новину у односу на претходно важећи закон о јавним набавкама, који је прописивао обавезу за подносиоца захтева да укаже наручиоцу на евентуалне недостатке и неправилности, док је, у складу са Законом, сада довољно да је било који привредни субјект претходно указао наручиоцу на конкретни недостатак у радњама које је предузео пре истека рока за подношење понуда.

8.7. Активна легитимација

Закон у вези са питањем активне легитимације доноси значајне новине, којима се активна легитимација за подношење захтева за заштиту права, нарочито у фази након одлуке наручиоца у поступку јавне набавке, проширује. Наиме, новине се састоје у томе што се више не захтева да подносилац захтева има интерес, већ да има или је имао интерес за доделу одређеног уговора (или оквирног споразума), што се интерес више не везује за закључење уговора у конкретном поступку јавне набавке, већ за доделу одређеног уговора о јавној набавци (оквирног споразума) и што је довољно да подносилац захтева указује на то да је због поступања наручиоца противно одредбама овог закона оштећен или би могла да настане штета.

Последице оваквог прописивања активне легитимације за подношење захтева за заштиту права се састоје у томе што активну легитимацију имају не само понуђачи који имају интерес, већ и они који су тај интерес имали, и то не интерес у односу на конкретни поступак јавне набавке већ у односу на конкретни уговор о јавној набавци, те уколико указују на то да су због поступања наручиоца противно одредбама овог закона оштећени или би могла да настане штета.

С тим у вези, Републичка комисија је донела решење[43] у којем је навела да указује на то да у ситуацији у којој је подносилац захтева оспорио стручну оцену понуде изабраног понуђача, али не и стручну оцену своје понуде која је неприхватљива, то не значи да подносилац захтева нема активну легитимацију, услед чега,

43 Решење Републичке комисије бр. 4-00-72/2021 од 8. фебруара 2021. године.

по оцени Републичке комисије, наручилац не може у погледу подносиоца захтева констатовати непостојање интереса за доделу уговора о јавној набавци, а самим тим и непостојање активне легитимације у смислу члана 211. став 1. Закона.

Дакле, у вези са раније наведеним примером у којем подносилац захтева „неуспешно" оспорава неприхватљивост своје понуде, али оспорава прихватљивост понуде изабраног понуђача, можемо закључити да би подносилац захтева у складу са Законом имао активну легитимацију, јер он и даље има интерес за закључење конкретног уговора о јавној набавци, који био евентуално био додељен у новом поступку јавне набавке, а након обуставе конкретног поступка јавне набавке од стране наручиоца.

8.8. Благовременост

Закон прописује два основна рока у којима се може поднети захтев за заштиту права – пре истека рока за подношење понуда и након доношења одлуке у поступку јавне набавке.

Уколико се захтев за заштиту права којим се оспоравају радње наручиоца у вези са одређивањем врсте поступка, садржином јавног позива и конкурсном документацијом подноси пре истека рока за подношење понуда, он ће се сматрати благовременим ако га је наручилац примио најкасније три дана пре истека рока за подношење понуда, односно пријава, без обзира на начин достављања. Новина коју Закон доноси у овом делу се односи на јединствено одређен рок за подношење захтева без обзира на врсту поступка јавне набавке.

Једини изузетак је подношење захтева за заштиту права у случају спровођења преговарачког поступка без објављивања јавног позива. Наиме, у овој врсти поступка јавне набавке Закон прописује да ће се захтев за заштиту права којим се оспоравају радње наручиоца у вези са одређивањем врсте поступка, садржином обавештења о спровођењу преговарачког поступка, позива за подношење понуда и конкурсном документацијом сматрати благовременим ако је примљен од стране наручиоца најкасније десет дана од дана објављивања обавештења о спровођењу преговарачког поступка, односно пријема конкурсне документације, измена и допуна конкурсне документације. Разлог за то треба тражити у томе што Закон изричито не прописује рок за подношење понуда у овој врсти поступка јавне набавке, већ се примењују опште одредбе о одређивању рокова из члана 86. Закона, којима је прописано да је наручилац дужан да приликом одређивања рокова за подношење пријава и понуда одреди примерене рокове.

Закон и у погледу подношења захтева у фази након доношења одлуке у поступку јавне набавке прописује јединствени рок – у трајању од десет дана од дана објављивања одлуке наручиоца на Порталу јавних набавки, односно од дана пријема одлуке у случајевима када објављивање на Порталу јавних набавки није

предвиђено овим законом. Новина прописана Законом је и изричито прописивање да се све радње наручиоца предузете након истека рока за подношење понуда или пријава оспоравају захтевом за заштиту права који се подноси након објављивања (односно пријема) одлуке у поступку јавне набавке, што није био случај са његовим претходником.

Треба нагласити да Закон у погледу оспоравања радњи наручиоца пре истека рока за подношење захтева користи теорију пријема, имајући у виду да је од пресудног утицаја за оцену благовремености поднетог захтева за заштиту права то када наручилац примио захтев, а не када га је подносилац послао. Тако ће захтев за заштиту права који је послат препорученом поштом четвртог дана пре истека рока за подношење понуда, а примљен код наручиоца другог дана пре истека тог рока бити неблаговремен.

Ситуација је другачија код подношења захтева у фази након доношења одлуке у поступку јавне набавке, када се примењује теорија слања, односно од значаја је тренутак односно дан у којем је подносилац захтева препорученом поштом упутио захтев за заштиту права наручиоцу.

Законом је сада изричито прописано и да, након истека рока за подношење захтева за заштиту права, подносилац захтева не може да допуни захтев изношењем разлога у вези са радњама које су предмет оспоравања у поднетом захтеву или оспоравањем других радњи наручиоца са којима је био или могао да буде упознат пре истека рока за подношење захтева за заштиту права, а које није истакао у поднетом захтеву. Ова одредба представља прецизирање у односу на претходни закон и јасно утврђује да подносилац захтева не може након истека рока за подношење захтева за заштиту права истицати нове наводе већ поднетог захтева.

Закон је задржао одредбе у складу са којима се онемогућава да се у наредној фази поступка јавне набавке или у наредном поступку заштите права оспоравају радње наручиоца које је подносилац захтева претходно пропустио да оспори.

8.9. Уредност захтева за заштиту права (садржина поднетог захтева)

Закон у члану 217. уређује обавезну садржину захтева за заштиту права на сличан начин као и претходно важећи закон о јавним набавкама, те предвиђа обавезу да је приликом подношења захтева за заштиту права подносилац захтева дужан да достави наручиоцу доказ о уплати таксе.

Дакле, за разлику од претходно важећег закона о јавним набавкама, у складу са којим је обавезну садржину захтева чинила и потврда о уплати таксе за вођење поступка заштите права, Закон сада издваја достављање доказа о уплати таксе из обавезне садржине захтева за заштиту права и предвиђа његову обавезну доставу од стране подносиоца захтева приликом подношења захтева за заштиту. Ово

решење се чини оправданим, ако се има у виду то да доказ о уплати таксе не представља податак који треба да буде садржан у самом захтеву за заштиту права, већ доказ који се уз поднети захтев доставља.

Новина је уведена обавеза подносиоца захтева који има боравиште или пребивалиште, односно седиште у иностранству да у захтеву за заштиту права именује пуномоћника за примање писмена у Републици Србији, уз навођење свих података потребних за комуникацију са означеним лицем.

У ситуацији у којој подносилац захтева није уз захтев за заштиту права доставио доказ о уплати таксе, претходно важећи закон о јавним набавкама није искључивао примену одредаба Закона о општем управном поступку у погледу уређивања поднетог захтева. С обзиром на то, у складу са тим законом и важећом праксом Републичке комисије, наручилац односно Републичка комисија били су дужни да у случају подношења непотпуног (неуредног) захтева за заштиту права поступају у складу са одредбама Закона о општем управном поступку, те да у таквој ситуацији, а пре него што одбаце захтев за заштиту права као неуредан, позову подносиоца захтева да допуни поднети захтев за заштиту права (видети члан 59. Закона о општем управном поступку).

Закон у вези са овим питањем доноси значајну новину и прописује да, ако уз поднети захтев за заштиту права није достављен доказ да је уплаћена такса из члана 225. овог закона, наручилац ће такав захтев одбацити решењем без претходног позивања подносиоца захтева да допуни захтев.

Наручиоци, дакле, више нису дужни да, ако уз поднети захтев за заштиту права није достављен доказ да је уплаћена такса у складу са Законом, позивају подносиоца захтева да у том смислу захтев за заштиту права уреде, већ је њихова обавеза да такав захтев одбаце решењем без претходног позивања подносиоца захтева да допуни захтев.

Како је претходно наведено да је Законом прописано да је доказ о уплати таксе сваки документ из ког може да се утврди да је трансакција извршена на одговарајући износ из члана 225. овог закона и да се односи на предметни захтев за заштиту права, из тога произлази да ће наручиоци бити дужни да одбаце не само захтев за заштиту права уз који уопште није достављен доказ о уплати таксе, већ и захтев када је достављен доказ из кога не може да се утврди да је трансакција извршена или ако није уплаћен одговарајући износ таксе.

Овакав начин поступања је потврђен и праксом Републичке комисије[44], која је у донетом решењу навела да, како процењена вредност предметне јавне набавке износи 174.600.000,00 динара, то је подносилац захтева, који је предметни захтев за заштиту права поднео у складу са чланом 214. став 3. Закона након доношења одлуке о додели уговора, према одредби члана 225. став 2. тачка 3) Закона био дужан да уплати таксу у износу од 174.600,00 динара што је 0,1% процењене вредности јавне набавке. Републичка комисија је закључила као неспорно то да је у предметном поступку заштите права достављена потврда на износ од 170.000,00 динара, те указала

44 Решење Републичке комисије бр. 4-00-1050/2020 од 14. децембра 2020. године.

на то да, сходно одредби члана 217. став 5. Закона, уз поднети захтев за заштиту права није достављен доказ из става 4. наведеног члана из кога се може утврдити да је извршена трансакција на одговарајући износ из члана 225. став 2. тачка 3) Закона (Републичка комисија је потврдила решење наручиоца којим је одбачен захтев за заштиту права).

С друге стране, за разлику од ситуације у којој подносилац захтева није доставио доказ о уплати таксе, уколико наручилац утврди да поднети захтев за заштиту права не садржи неки од елемената који су прописани Законом (на пример, захтев за заштиту права није потписан од овлашћеног лица подносиоца захтева), он је дужан да подносиоца захтева без одлагања позове да такав захтев уреди, и то у року од три радна дана (од пријема позива за допуну), те да му укаже на који начин је дужан да поступи да би отклонио утврђене недостатке (на пример, да достави потписани примерак поднетог захтева), али и које су последице пропуштања. Последице пропуштања да се уреди захтев за заштиту права састоје се у одбацивању захтева решењем наручиоца.

Законом су прописане и две новине у вези са утврђивањем процесних претпоставки за поступање по поднетом захтеву за заштиту права које се односе на утврђивање обавезне садржине захтева за заштиту права. Првом је прописано да ће наручилац захтев одбацити решењем без претходног позивања подносиоца захтева да допуни захтев, уколико подносилац захтева који има боравиште или пребивалиште, односно седиште у иностранству у захтеву за заштиту права не именује пуномоћника за примање писмена у Републици Србији уз навођење свих података потребних за комуникацију са означеним лицем. Другом новином је прописано да ће наручилац захтев одбацити решењем без претходног позивања подносиоца захтева да допуни захтев, уколико у садржини поднетог захтева за заштиту права који је у име подносиоца захтева поднео пуномоћник из реда адвоката постоје недостаци који онемогућавају даље поступање.

У вези са последњом наведеном новином, Републичка комисија је донела решење[45] којим је утврдила да је захтев за заштиту права у конкретном случају поднет, потписан и оверен од стране адвоката, по пуномоћју подносиоца захтева, при чему у прилогу захтева за заштиту права није достављено овлашћење подносиоца захтева за подношење захтева за заштиту права у име и за рачун понуђача „Е...” д.о.о. Београд, са којим је подносилац захтева у предметном поступку јавне набавке поднео заједничку понуду, нити је достављено пуномоћје понуђача „Е...” д.о.о. Београд за ангажовање адвоката ТН да га заступа у предметном поступку јавне набавке, а имајући у виду да је одредбом члана 221. став 6. Закона прописано да ће, ако у садржини поднетог захтева за заштиту права који је у име подносиоца захтева поднео пуномоћник из реда адвоката постоје недостаци који онемогућавају даље поступање, Републичка комисија такав захтев одбацити решењем без претходног позивања подносиоца захтева да допуни захтев, то је Републичка комисија, применом одредаба члана 221. ст. 5. и 6. Закона, а у вези са чланом 217. став 1.

45 Решење Републичке комисије бр. 4-00-1072/2020 од 4. фебруара 2021. године.

тачка 5) Закона, на основу члана 226. став 4. тачка 3) Закона, решењем одбацила захтев за заштиту права као непотпун.

Републичка комисија је у вези са претходно наведеним донела још једно решење[46], којим је такође одбацила захтев за заштиту права као непотпун, јер је захтев за заштиту права поднео адвокат, за кога је достављено пуномоћје за заступање, а који није садржао потпис адвоката нити подносиоца захтева.

8.10. Обавезе наручиоца након пријема захтева за заштиту права

8.10.1. Објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки

Прва обавеза коју наручилац има у складу са Законом након пријема захтева за заштиту права (без обзира на то да ли су испуњене процесне претпоставке за поступање по поднетом захтеву) јесте објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки. Ово обавештење је наручилац дужан да објави најкасније наредног дана од дана пријема захтева за заштиту права, користећи опцију на Порталу јавних набавки у делу конкретног поступка јавне набавке – одабиром опције у делу „Процеси поступка".

У односу на претходно важећи закон о јавним набавкама, који је наручиоцима остављао рок од два дана за објављивање овог обавештења, Закон скраћује наведени рок, и рок сада износи један дан. Наиме, чланом 214. став 8. Закона је прописано да наручилац објављује обавештење о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки најкасније наредног дана од дана пријема захтева за заштиту права.

Садржина обавештења о поднетом захтеву за заштиту права уређена је у Прилогу 4. Део Ј Закона.

У овом делу треба указати на то да је Законом прописано да само подношење захтева за заштиту права задржава наставак поступка јавне набавке од стране наручиоца до окончања поступка заштите права, а не објављивање обавештења о поднетом захтеву за заштиту права на Порталу јавних набавки.

8.10.2. Достава копије захтева за заштиту права изабраном понуђачу

Следећа обавеза наручиоца јесте обавеза да копију захтева за заштиту права без одлагања достави изабраном понуђачу. Дужност наручиоца да копију захтева за заштиту права достави изабраном понуђачу представља значајну новину, јер

46 Решење Републичке комисије бр. 4-00-888/2020 од 10. новембра 2020. године.

је претходно важећи закон о јавним набавкама као странке у поступку заштите права препознавао подносиоца захтева за заштиту права и наручиоца, док се право странке није признавало изабраном понуђачу у поступку јавне набавке, нити је овај закон садржао одредбе које би изабраном понуђачу омогућиле активно учешће у поступку заштите права.

Овај члан Закона уређује обавезу за наручиоца, док за изабраног понуђача предвиђа могућност да достави своје мишљење у вези са поднетим захтевом, које мора да буде примљено код наручиоца најкасније у року од два радна дана од дана када је изабрани понуђач примио копију захтева.

У вези са наведеним се јавила и недоумица. Наиме, постоје ситуације у којима у поступку јавне набавке немамо једног изабраног понуђача, као, на пример, у ситуацији у којој се закључује оквирни споразум са више понуђача. Очекивано је да се у таквим ситуацијама право из овог члана додели свим привредним субјектима који имају статус који одговара статусу изабраног понуђача (на пример, сви понуђачи са којима ће се у складу са донетом одлуком закључити оквирни споразум).

8.10.3. Поступање наручиоца после претходне провере захтева за заштиту права

Раније је наведено да, уколико наручилац претходном провером захтева за заштиту права утврди да је поднети захтев уредан, односно да су испуњене процесне претпоставке за поступање по захтеву, он може да:

1) усвоји захтев за заштиту права и делимично поништи поступак јавне набавке, уколико сматра да су наводи захтева за заштиту права основани;
2) Републичкој комисији достави одговор у којем ће се изјаснити на све наводе захтева за заштиту права, те да достави комплетну документацију из поступка јавне набавке, а ради одлучивања о захтеву за заштиту права, у ситуацији у којој сматра да основаност навода може као последицу да има поништење поступка јавне набавке у целини или ако сматра да наводи нису основани.

Дакле, наредна обавеза наручиоца током поступања по поднетом захтеву за заштиту права јесте оцена основаности његових навода.

Наручилац је, у складу са Законом, дужан да поступи на један од два прописана начина у року од пет радних дана од када је примио процесно уредан захтев за заштиту права. Дакле, рок од пет радних дана наручиоци треба да рачунају тек од пријема процесно уредног захтева за заштиту права, а не од првобитног пријема захтева који, на пример, не садржи потпис подносиоца захтева те га је било потребно уредити пре одлучивања о основаности његових навода.

Новина у Закону, која представља разраду начела контрадикторности, састоји се у обавези наручиоца да примерак одговора који доставља Републичкој комисији, а у којем се изјашњава на наводе захтева за заштиту права, достави подносиоцу

захтева. С тим у вези је прописана и могућност за подносиоца захтева да достави Републичкој комисији и наручиоцу своје мишљење у вези са одговором наручиоца, и то у року од два радна дана од дана пријема одговора.

Уколико наручилац, решењем којим је усвојио захтев за заштиту права и делимично поништио поступак јавне набавке, није оценио као основане све наводе захтева за заштиту права, подносилац захтева има право да у року од два радна дана од дана пријема решења поднесе Републичкој комисији писано изјашњење о наставку поступка пред Републичком комисијом. Наручилац о наставку поступка пред Републичком комисијом у вези са преосталим наводима које наручилац није оценио као основане, истовремено обавештава наручиоца достављањем копије изјашњења.

Следећа новина у Закону састоји се у могућности подносиоца захтева да, у року од 20 радних дана од дана подношења захтева за заштиту права, поднесе Републичкој комисији писано изјашњење о наставку поступка пред Републичком комисијом, о чему истовремено обавештава наручиоца достављањем копије изјашњења, и то уколико наручилац не поступи на један од описаних начина по пријему процесно уредног захтева за заштиту права, односно у року од пет радних дана не донесе решење којим усваја захтев за заштиту права или у истом року не достави одговор на поднети захтев.

Ипак, уколико подносилац захтева не достави изјашњење о наставку поступка у прописаном року од 20 радних дана, сматраће се да поступак заштите права није ни започет.

8.10.4. Обустава поступка заштите права

Наручиоцу је Законом дато и овлашћење да решењем обустави поступак заштите права уколико је примио писано обавештење о одустанку од захтева за заштиту права. Ово овлашћење наручилац има ако је обавештење о одустанку од подносиоца примио пре него што је донео решење којим усваја захтев за заштиту права или доставио одговор Републичкој комисији. Наручилац има обавезу да решење о обустави поступка заштите права достави Републичкој комисији и подносиоцу захтева у року од три дана од дана доношења.

8.11. Поступак пред Републичком комисијом

Републичка комисија, по пријему поднеска наручиоца и комплетне документације у поступку јавне набавке, проверава процесне претпоставке за поступање по поднетом захтеву за заштиту права те, уколико су ове претпоставке испуњене, доноси мериторну одлуку у поступку по поднетом захтеву, односно одбија захтев

као неоснован или захтев усваја као основан и делимично или у целини поништава поступак јавне набавке.

На овом месту треба указати на то да је Републичка комисија на својој интернет презентацији[47] објавила Упутство наручиоцима за поступање које се односи на обавезе у вези са доставом документације из поступка јавне набавке ради одлучивања о захтеву за заштиту права. Наиме, Републичка комисија је утврдила да је наручилац дужан да Републичкој комисији, ради утврђивања релевантног чињеничног стања у поступању по поднетом захтеву за заштиту права, достави комплетну документацију из поступка јавне набавке, укључујући и документацију која се односи на покренути поступак заштите права (по правилу у фотокопији или у одштампаној форми), при чему су у датом упутству наведени документи које је наручилац дужан да достави.

Наручиоци треба да имају у виду да је Закон дао Републичкој комисији могућност да пре доношења одлука из своје надлежности тражи додатну документацију, податке, објашњења и мишљења од наручиоца, подносиоца захтева или других учесника у поступку, надлежних органа и других лица и да оствари увид у остале документе код странака у поступку јавне набавке, као и да прикупи друге податке за доношење одлуке.

У случају оваквог захтева Републичке комисије, наручиоци су дужни да поступају у року који је Републичка комисија одредила у захтеву за добијање документације, података, објашњења и мишљења, при чему је Закон у члану 231. предвидео могућност изрицања новчане казне наручиоцима и одговорним лицима код наручиоца ако не доставе додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, у складу са захтевом Републичке комисије.

У вези са поступком који се води пред Републичком комисијом, треба још указати на то да:

1) Републичка комисија може на иницијативу наручиоца, подносиоца захтева или на сопствену иницијативу затражити стручно мишљење, из чега произлази могућност за наручиоце да иницирају захтевање стручног мишљења уколико сматрају да је оно потребно за правилно доношење одлуке у поступку пред Републичком комисијом (наведено се пре свега односи на стручна мишљења у вези са конкретним предметом јавне набавке и насталом ситуацијом, а не мишљења у вези са тумачењем прописа о јавним набавкама и сл.);
2) наручилац и подносилац захтева могу да предложе одржавање усмене расправе ако сложеност чињеничне или правне ситуације то захтева, о чему одлучује Републичка комисија.

47 *http://kjn.rs/uputstvo-naruciocima-za-postupanje/*.

8.12. Поступање по донетој одлуци Републичке комисије

У складу са Законом, Републичка комисија може својом одлуком наручиоцу да наложи предузимање одређених радњи у року који не може бити дужи од 25 дана ради правилног и законитог окончања поступка јавне набавке. С тим у вези је Законом 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.

Уколико наручилац не достави извештај о спровођењу одлуке Републичке комисије, као и уколико се утврди да није поступио у складу са одлуком Републичке комисије, наручилац и одговорно лице наручиоца казниће се за прекршај, у складу са одредбама овог закона.

8.13. Изрицање новчане казне наручиоцу од стране Републичке комисије у вези са поступком заштите права

Наручиоци треба да имају у виду да је Закон дао овлашћење Републичкој комисији да изрекне новчане казне наручиоцу и одговорном лицу наручиоца (у износу од 80.000 до 1.000.000 динара и одговорном лицу наручиоца у износу од 20.000 до 80.000 динара) у Законом прописаним случајевима који се односе на (не)поступање у заштити права, и то ако наручилац:

1) по поднетом захтеву за заштиту права не поступи на начин и у року који су одређени у члану 220. став 1. овог закона (ако у року од пет радних дана од дана пријема процесно уредног захтева за заштиту права не донесе решење о усвајању захтева за заштиту права, односно не достави Републичкој комисији одговор у којем ће се изјаснити на све наводе захтева за заштиту права и комплетну документацију из поступка јавне набавке, а примерак одговора не достави подносиоцу захтева);
2) не достави додатну документацију, податке, објашњења или мишљења, у складу са захтевом Републичке комисије (члан 222. Закона);
3) не омогући понуђачу или кандидату увид у документацију о спроведеном поступку јавне набавке.

8.14. Право на управни спор

Сведоци смо да је преиспитивање одлуке Републичке комисије у управном спору, на начин на који је ово питање уређено претходно важећим законом о јавним набавкама, створило бројне проблеме за све учеснике у поступцима јавних набавки. Основни проблем је дужина трајања управног спора, с обзиром на то да ови спорови најчешће трају од једне до две године, а некада и дуже.

Уколико пак Управни суд усвоји тужбу тужиоца против одлуке Републичке комисије, поставило се питање на који начин је могуће отклонити неправилности које је суд утврдио, када је уговор већ реализован. Наиме, Републичка комисија у таквим случајевима (након првобитног одбијања) поништава делимично или у целини поступак јавне набавке, а наручиоци долазе у ситуацију да нису у могућности да на било који начин даље поступе у вези са донетим решењем, јер је поступак јавне набавке давно окончан, а уговор о јавној набавци најчешће у целини извршен.

Додатни проблем у вези са преиспитивањем одлука Републичке комисије представља непостојање активне легитимације наручилаца да поднесу тужбу у управном спору. Иако претходно важећим законом о јавним набавкама није било изричито прописано да наручилац не може поднети тужбу Управном суду, став суда у бројним пресудама био је да наручиоци као орган који одлучује у поступку нису овлашћени да поднесу тужбу.

Законом је прописано да рок за покретање управног спора тече од дана достављања одлуке подносиоцу захтева и да је Републичка комисија дужна да обавести наручиоца о покренутом управном спору, што указује на то да сам Закон упућује на то да наручилац нема активну легитимацију за подношење тужбе Управном суду на одлуку Републичке комисије.

Једина битна новина у вези са правом на управни спор јесте обавеза Републичке комисије да обавести наручиоца о покренутом управном спору, што је околност која може бити од значаја за наручиоце, јер у претходном периоду наручилац најчешће није ни имао сазнање да је управни спор у вези са његовом јавном набавком у току.

8.15. Уједначавање праксе Републичке комисије

Законом је прописано да Републичка комисија на општој седници, коју чине председник и најмање шест чланова овог органа, утврђује правна схватања у вези са применом прописа из своје надлежности ради усаглашавања правне праксе већа Републичке комисије.

Даље је у вези са овим питањем Законом уређено то да председник и чланови Републичке комисије приликом одлучивања поступају узимајући у обзир постојећу праксу Републичке комисије, како би се обезбедило уједначено поступање већа Републичке комисије и правна сигурност, те да, када сазна за неједнако поступање већа приликом одлучивања или одступање од постојеће праксе Републичке комисије, председник Републичке комисије сазива општу седницу, на којој се утврђују правна схватања која обавезују сва већа и чланове Републичке комисије.

9. ПРАЋЕЊЕ ИЗВРШЕЊА УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ

Закон доноси бројне новине у вези са начином спровођења поступака јавних набавки, али исто тако и у вези са извршењем уговора о јавној набавци, и то пре свега у делу значајно већег броја основа за измене уговора.

Ипак, потребно је пре свега указати на општа правила о извршењу уговора о јавној набавци. Закон, с тим у вези, садржи уобичајена правила – да се уговор извршава у складу са условима који су одређени у документацији о набавци и изабраном понудом и 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.

Дакле, уговор се извршава у складу са правилима која су одређена у документацији о набавци за конкретан поступак јавне набавке и елементима понуде која је изабрана као најповољнија. Овакво решење је логично, јер би свако другачије поступање водило обесмишљавању спроведеног поступка јавне набавке и повреди начела јавних набавки, али и повреди права и интереса других учесника у том поступку јавне набавке.

Ако полазимо од јавних наручилаца на локалном нивоу, а то важи и за све друге наручиоце који своје обавезе извршавају коришћењем јавних средстава, онда морамо истаћи да је њихова обавеза да контролишу извршење уговора дефинисана не само прописима из области јавних набавки, већ и низом других прописа и одредбама њихових општих аката који се пре свега баве финансијским управљањем и контролом. При томе би требало увек имати у виду и одредбу члана 152. став 7. Закона да обавезе које наручилац преузима уговором о јавној набавци морају да буду уговорене у складу са прописима којима се уређује буџетски систем, односно располагање финансијским средствима. На пример, одредбе Закона о буџетском систему као кровног закона у области јавних финансија, дефинишу преузимање обавеза, плаћање, интерну финансијску контролу и низ других поступања која су у непосредној вези и са извршењем уговора о јавној набавци, који је по Закону дефинисан управо као теретни уговор чијом реализацијом неминовно долази до трошења јавних средстава. Такође, наручиоци својим општим актима (правилником о буџетском рачуноводству, правилником о интерној контроли и ревизији и сл.), дефинишу обавезу, начин и нивое контроле рачуноводствених исправа (фактура, привремених и окончаних ситуација), а тиме и само извршење уговора.

Закон у делу извршења уговора садржи једну значајну новину, јер одређује надлежни орган који ће вршити надзор над извршењем уговора о јавним набавкама, и то министарство надлежно за послове финансија.

Обавеза праћења извршења уговора о јавној набавци свакако и надаље остаје првенствено код наручиоца, који је, у складу са чланом 49. став 2. Закона, дужан да својим посебним актом (посебни акт наручиоца) ближе уреди праћење извршења уговора о јавној набавци. Требало би да наручиоци овим актом уреде: начин комуникације у фази извршења уговора; овлашћења и одговорности; проверу квантитета и квалитета добара, услуга и радова; начин плаћања; начин поступања у ситуацији у којој се обавезе друге уговорне стране не извршавају у складу са уговором, начин реализације средстава финансијског обезбеђења и др.

9.1. Измене уговора о јавној набавци

Закон прописује забрану за наручиоца да врши битне измене уговора о јавној набавци. У том смислу, Закон прописује да се измена уговора сматра битном у случају када за последицу има измену карактера уговора у материјалном смислу у односу на уговор који је првобитно закључен, односно ако би се значајно изменила природа првобитно закљученог уговора, при чему битна измена уговора увек постоји када је испуњен један или више од следећих услова:

1) изменом се уводе услови који би, да су били део првобитног поступка јавне набавке, омогућавали укључивање других кандидата у односу на оне који су првобитно изабрани или прихватање друге понуде у односу на првобитно прихваћену или омогућавали већу конкуренцију у поступку јавне набавке који је претходио закључењу уговора;
2) изменом се мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором;
3) изменом се значајно повећава обим уговора;
4) промена привредног субјекта са којим је закључен уговор о јавној набавци, осим у случајевима из члана 159. овог закона.

У вези са наведеним одредбама, наручиоци неће имати потешкоћа да процене да ли је измена уговора која се предлаже битна (недозвољена) у смислу наведених тач. 3) и 4), с обзиром на то да су дозвољени обим измене и дозвољена промена привредног субјекта на прилично јасан начин прописани одредбама Закона.

Питање процене да ли је конкретна измена уговора о јавној набавци битна или не значајно је теже у смислу наведених тач. 1) и 2). Наиме, наручиоци морају да

процене да ли се предложеном изменом нарушава једнакост понуђача / привредних субјеката и конкуренција у вези са спроведеним поступком јавне набавке у којем је уговор о јавној набавци закључен, те да ли се том изменом мења привредна равнотежа уговора у корист привредног субјекта са којим је закључен уговор на начин који није предвиђен првобитним уговором.

Наручиоци у складу са Законом не могу дозволити промену која би „погодовала" другој уговорној страни тако да се изменом одређено ново или веће право додељује другој уговорној страни.

Пример битне измене уговора о јавној набавци која не би била дозвољена, могла би бити промена средства финансијског обезбеђења (осим по изузетку, уколико то оправдавају околности конкретног случаја) у ситуацији у којој се у конкурсној документацији захтева достављање средства финансијског обезбеђења у виду банкарске гаранције, а затим се у реализацији уговора дозвољава замена овог средства обезбеђења меницом. У таквој ситуацији се очигледно смањују обавезе друге уговорне стране на начин који није предвиђен првобитним уговором, при чему се нарушава и конкуренција у смислу претходно спроведеног поступка јавне набавке, јер би се могло очекивати да би и други привредни субјекти могли узети учешће у поступку јавне набавке да је као средство финансијског обезбеђења првобитно захтевана меница, те да би и понуђачи који су поднели понуду понудили другачије услове у својим понудама.

Закон даље уређује правила о изменама уговора о јавној набавци које се наручиоцу могу дозволити, те прописује да наручилац може током трајања уговора о јавној набавци у складу са одредбама чл. 156–161. овог закона изменити уговор без спровођења поступка јавне набавке.

Закон прописује да се уговор може изменити током његовог трајања, а не и након истека уговора. Овакво решење је и једино могуће, јер се не може изменити оно што је већ окончано.

Важно је истаћи и да наручиоци уговор о јавној набавци могу изменити, и то најчешће по захтеву друге уговорне стране, али да они то нису дужни да учине. Дакле, дискрециono је право наручиоца да одбије примљени захтев за измену уговора.

У случају измена уговора које се односе на уговарање додатних добара, услуга или радова и на измене услед непредвиђених околности, наручилац је дужан да обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Портал јавних набавки у року од десет дана од дана измене уговора. Дакле, у преосталим случајевима наручилац није дужан да обавештење о измени уговора пошаље на објављивање на Порталу јавних набавки, али то свакако не значи да није дужан да сачини и потпише анекс уговора о јавној набаци, те да документује и образложи разлоге за измену.

9.1.1. Измене на основу уговорних одредаба

Чланом 156. Закона уређена је могућност измене уговора о јавној набавци на основу његових одредаба. Дакле, ради се о изменама које су биле унапред предвиђене документацијом о набавци и са којима су били упознати сви учесници у поступку јавне набавке.

Закон прописује да 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 то може да укључи и одредбе о промени цене или опција. Обим и природа евентуалних измена, као и услови под којима могу да се примене, наводе се у уговору о јавној набавци.

Дакле, у погледу измена које су унапред уређене не поставља се вредносни лимит, али је од изузетне важности да су такве измене биле уговором одређене на јасан, прецизан и недвосмислен начин. При томе, треба додатно указати на то да предвиђене измене треба да се заснивају на унапред дефинисаним објективним околностима, а не на субјективним проценама наручиоца, које би биле противне начелима јавних набавки.

Закон прописује и да уговорним одредбама не могу да се предвиде измене које би промениле природу уговора, те да се променом цене не сматра усклађивање цене са унапред јасно дефинисаним параметрима у уговору о јавној набавци.

9.1.2. Измене у погледу додатних добара, услуга или радова

Чланом 157. Закона уређена је могућност измене уговора о јавној набавци у погледу додатних добара, услуга или радова. Дакле, ради се о „додатним" добрима, услугама или радовима, односно онима који нису били предвиђени у основном уговору о јавној набавци, како је наведено у мишљењу Канцеларије за јавне набавке на примеру јавне набавке радова (*http://www.ujn.gov.rs/strucna-pomoc/misljenja-i-objasnjenja-zjn-2019/*).

Закон поставља услове који морају бити испуњени да би се уговор могао изменити по овом основу. Наиме, 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.

Из одредаба Закона произлази да морају бити испуњена три кумулативно одређена услова: да су додатни добра, услуге или радови постали неопходни; да промена уговорне стране није могућа због економских или техничких разлога; да промена уговорне стране може да проузрокује значајне потешкоће или знатно повећање трошкова за наручиоца.

Тако бисмо могли закључити да очекивано не би били испуњени услови за примену одредаба Закона у ситуацији у којој је предмет јавне набавке био канцеларијски материјал, јер се не може очекивати да је немогућа промена уговорне стране због економских или техничких разлога у овом случају, односно да би то проузроковало значајне потешкоће или знатно повећавање трошкова за наручиоца.

Законом је прописано ограничење измене уговора у погледу вредности, тако да повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора (и не може да има као циљ избегавање примене овог закона). Ово ограничење се односи на укупну вредност свих измена, ако се уговор мења више пута.

У вези са овим основом, Закон уређује и да уговорени вишкови радова не представљају измену уговора о јавној набавци.

9.1.3. Измене услед непредвиђених околности

Чланом 158. Закона прописани су услови чије је испуњење потребно да би се уговор о јавној набавци могао изменити услед непредвиђених околности. У овој ситуацији се може десити да се ради о добрима, услугама или радовима који нису предвиђени у основном уговору о јавној набавци и за које нису уговорене јединичне цене, или да је потребна промена уговорене цене, продужење рока испоруке и сл.

Законом је прописано да уговор о јавној набавци може да се измени када су кумулативно испуњени следећи услови:

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

У пракси се, на пример, поставило питање да ли су испуњени услови за примену овог основа у ситуацији у којој је услед препорука/мера надлежних органа изазваних пандемијом болести COVID-19 било потребно намирнице за потребе испоруке наручиоцу додатно и другачије паковати, што је околност која би очекивано изискивала додатне трошкове за испоручиоца (захтев испоручиоца за повећање уговорене цене). У описаној ситуацији би се очекивано могло тврдити да су услови из Закона испуњени, јер се ради о ситуацији коју савестан наручилац извесно није могао да предвиди, док се оваквом изменом не мења природа првобитно закљученог уговора.

Ипак, и тада је од посебне важности да наручиоци од друге уговорне стране која је захтевала измену уговора захтевају детаљно образложење висине повећања

јединичних цена. Наиме, код измена уговора о јавној набавци се не поставља само питање испуњености Законом прописаних услова, већ и неопходне и сразмерне „мере" у којој се измена уговора врши.

Као и код претходно описаног основа за измену уговора о јавној набавци, повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора (и не може да има као циљ избегавање примене овог закона).

9.1.4. Промена уговорне стране

И у досадашњој пракси спровођења поступака јавних набавки се постављало питање могућности промене уговорне стране након закључења уговора о јавној набавци, те је ово питање разматрано у пракси надлежних органа[48], иако оно није било изричито прописано претходно важећим законом о јавним набавкама.

Закон, ипак, могућност измене уговора у погледу промене уговорне стране и изричито уређује.

Најпре, треба истаћи да је могућност измене уговора по овом основу изузетно сужена, односно није дозвољена промена уговорне стране тако да једна уговорна страна своја права и обавезе из закљученог уговора о јавној набавци уступи другој уговорној страни, што јесте уобичајено у пословању привредних субјеката у привреди.

Закон прописује да уговор о јавној набавци може да се измени ради промене привредног субјекта са којим је наручилац закључио првобитни уговор о јавној набавци у случају општег или делимичног правног следбеништва тог привредног субјекта, 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 као последицу нема битне измене уговора и нема избегавање примене овог закона као циљ.

Дакле, ради се пре свега о наступању статусних промена насталих у складу са Законом о привредним друштвима, као и промени правне форме друге уговорне стране. Како произлази, суштински и не долази до праве промене уговорне стране.

Закон прописује као услов да уговорна страна која „ступа" у уговор испуњава првобитно одређене критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта. Наведени услов би у принципу требало да буде испуњен увек када долази до спајања уговорне стране са другим привредним субјектом, јер они тада суштински удружују своје капацитете, док је у случају статусних промена које укључују поделу или издвајање било потребно у сваком појединачном случају утврдити да ли је услов прописан Законом испуњен.

48 Видети Решење Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки бр. 4-00-896/2016 (статусна промена привредног друштва „Siemens" д.о.о. Београд).

9.1.5. Повећање обима набавке

Закон могућност измене уговора о јавној набавци у погледу повећања обима набавке прописује тако да не поставља услов да је оваква могућност јасно и прецизно наведена у конкурсној документацији и уговору о јавној набавци.

Даље се може закључити да су максималне вредности повећања уговора значајно повећане у односу на претходно важећи закон о јавним набавкама, па тако уговор о јавној набавци може да се измени тако да се повећа обим набавке, ако су испуњени сви следећи услови:

1) вредност измене мора да буде мања од 10% првобитне вредности уговора о јавној набавци добара или услуга, односно мања од 15% првобитне вредности уговора о јавној набавци радова и
2) 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.

9.1.6. Замена подизвођача

Закон уређује више ситуација у којима је могуће заменити подизвођача у фази реализације уговора о јавној набавци, односно у којима је могуће ангажовати новог подизвођача. Ово питање је од изузетног значаја, нарочито код уговора о јавној набавци радова, у чијој реализацији је релативно често неопходна замена подизвођача.

Тако 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 од тога 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.

Приликом подношења захтева за промену подизвођача, привредни субјект са којим је уговор закључен мора наручиоцу доставити доказе да за новог подизвођача не постоје основи за искључење из члана 111. овог закона.

Такође, наручилац не може да одобри захтев привредног субјекта са којим је закључен уговор у случају:

1) из тач. 1) и 2), ако је привредни субјект са којим је закључен уговор у поступку јавне набавке ради доказивања испуњења критеријума за квалитативни избор привредног субјекта користио капацитете подизвођача којег сада мења, а нови подизвођач не испуњава исте услове или постоје основи за искључење;
2) тачке 3), ако је привредни субјект са којим је закључен уговор у поступку јавне набавке ради доказивања испуњења критеријума за квалитативни избор привредног субјекта користио капацитете подизвођача за извршење тог дела уговора, а привредни субјект самостално не поседује те капацитете.

Из наведеног произлази да сви нови подизвођачи морају доказати да код њих не постоји обавезан основ за искључење, али и да страна која преузима део обавеза из уговора о јавној набавци мора доказати да испуњава критеријуме за квалитативни избор који се односе на тај део уговора о јавној набавци.

10. ПРИЛОЗИ

10.1. Одлука о покретању поступка набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

ОДЛУКА О ПОКРЕТАЊУ ПОСТУПКА НАБАВКЕ НА КОЈУ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈЕ ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

(добара/услуга/радова, навести назив набавке)
редни број _____ (навести редни број набавке)

1) Предмет набавке: _____
2) Процењена вредност набавке: _____
3) Основ за изузеће од примене одредаба закона којим се уређују јавне набавке, са образложењем: _____
4) Подаци о лицу/лицима задуженом/задуженим за спровођење поступка набавке: _____
5) Подаци о лицима којима се упућује позив за подношење понуда и разлози за упућивање позива тим лицима: _____
6) Оквирни датуми у којима ће се спроводити појединачне фазе поступка набавке: _____
   (1) рок за израду позива за подношење понуда: _____
   (2) рок за подношење понуда: _____
   (3) рок за закључење уговора/издавање наруџбенице: _____

7) Критеријуми за оцену понуда: _____
8) Остало: _____

ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ

_____

10.2. Извештај о спроведеном поступку набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОМ ПОСТУПКУ НАБАВКЕ НА КОЈУ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈЕ ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

1) Предмет набавке: _____
2) Одлука и број одлуке на основу које је покренут поступак: _____
3) Подаци о лицима којима је упућен позив за подношење понуда, начин објављивања/слања позива: _____
4) Процењена вредност набавке: _____
5) Рок за подношење понуда (место, датум и време њиховог отварања): _____
6) Елементи поднетих понуда, разлози за одбијање понуда и начин избора најповољније понуде: _____
7) Назив понуђача с којим се предлаже закључење уговора/наруџбенице: _____
8) Остало: _____
9) Потпис лица задуженог за спровођење поступка набавке: _____
10) Датум и место сачињавања извештаја: _____

ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ

_____

10.3. Наруџбеница у поступку набавке на коју се не примењује Закон о јавним набавкама

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

НАРУЏБЕНИЦА У ПОСТУПКУ НАБАВКЕ НА КОЈУ СЕ НЕ ПРИМЕЊУЈЕ ЗАКОН О ЈАВНИМ НАБАВКАМА

1) Предмет набавке: _____
2) Уговорена вредност набавке: _____ динара без ПДВ-а.
3) Обавезе пружаоца услуга / испоручиоца добара / извођача радова: _____
_____
4) Период важења: _____
5) Начин и рок плаћања: _____

Назив понуђача: _____
Адреса понуђача: _____
Одговорно лице: _____
Особа за контакт: _____
Текући рачун понуђача: _____
Матични број понуђача: _____
Порески идентификациони број (ПИБ): _____

ОВЛАШЋЕНО ЛИЦЕ
_____

10.4. Одлука о спровођењу поступка јавне набавке

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

На основу члана 91. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19, у даљем тексту: Закон), доносим

ОДЛУКУ О СПРОВОЂЕЊУ ПОСТУПКА ЈАВНЕ НАБАВКЕ

(*добара/услуга/радова, навести назив и врсту поступка јавне набавке*)
редни број _____ (*навести редни број јавне набавке*)

1. Предмет јавне набавке, назив и ознака из Општег речника набавки:

Предмет јавне набавке је _____ (*навести кратак опис предмета набавке*).
Назив и ознака из Општег речника набавки: _____ (навести опис и шифру из општег речника набавки).

Ако је предмет јавне набавке обликован по партијама:

Предмет јавне набавке је обликован по партијама, и то:
Партија 1 _____ (назив партије и ознака из Општег речника набавки),
Партија 2 _____ (назив партије и ознака из Општег речника набавки).

2. Врста поступка јавне набавке
Наручилац покреће _____ поступак јавне набавке.

3. Процењена вредност јавне набавке: Укупно ___ динара без обрачунатог ПДВ.
Процењена вредност за Партију 1 износи _____ динара, а за Партију 2 износи _____ динара.

4. Оквирни датуми у којима ће бити спроведене појединачне фазе поступка јавне набавке:

- припрема конкурсне документације: _____ дана од дана доношења одлуке о спровођењу поступка јавне набавке;
- слање на објављивање јавног позива: _____ дана од дана припреме конкурсне документације;
- подношење и отварање понуда: _____ дана од дана слања на објављивање јавног позива;
- доношење одлуке о додели уговора: _____ дана од дана отварања понуда;
- слање на објављивање одлуке о додели уговора на Портал јавних набавки: три дана од дана њеног доношења;
- закључење уговора: десет дана од дана протека рока за подношење захтева за заштиту права.

5. Подаци о апропријацији у буџету / финансијском плану: Средства за јавну набавку предвиђена су Законом о буџету Републике Србије за _____ годину („Сл. гласник РС", бр. _____), у оквиру раздела _____; функција _____, економска класификација _____ (*или навести одговарајуће податке о апропријацији у финансијском плану*).

Јавна набавка је предвиђена у плану набавки наручиоца за _____ годину (*ако није предвиђена у плану, тада се наводи образложење разлога хитности или зашто набавку није могуће унапред планирати, у складу са чланом 88. став 7. Закона*).

Напомена:

Подаци о оквирним роковима за предузимање радњи у поступку и о извору финансирања нису обавезан елемент Одлуке о спровођењу поступка, према члану 91. став 1. Закона.

6. Именује се Комисија за јавну набавку за спровођење поступка јавне набавке, која ће спровести радње прописане чланом 92. став 7. Закона, у следећем саставу:

_____, члан;
_____, заменик члана;
_____, члан;
_____, заменик члана;
_____, члан;
_____, заменик члана.

7. Јавни наручилац у случају примене конкурентног поступка са преговарањем, конкурентног дијалога, партнерства за иновације и преговарачког поступка без објављивања јавног позива у одлуци наводи разлоге за примену тог поступка.

8. Секторски наручилац у случају примене партнерства за иновације и преговарачког поступка без објављивања јавног позива, у одлуци наводи разлоге за примену тог поступка.

Напомена:

У складу са чланом 92. став 2. Закона, ако процењена вредност јавне набавке не прелази износ од 3.000.000 динара, наручилац није дужан да именује комисију за јавну набавку, већ лице задужено за спровођење поступка.

Најмање један члан Комисије за јавну набавку мора испуњавати услове из члана 92. став 4. Закона.

Закон не прописује обавезу именовања заменика чланова комисије за јавну набавку, али је препорука да се то ипак учини.

ОДГОВОРНО ЛИЦЕ НАРУЧИОЦА

_____

10.5. Одлука о додели уговора

Назив наручиоца: _____
ПИБ: _____
Адреса наручиоца: _____
Датум: _____
Број: _____

На основу члана 146. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, број 91/19), наручилац доноси:

ОДЛУКУ О ДОДЕЛИ УГОВОРА

Наручилац: _____
Референтни број: _____
Назив набавке: _____
Број огласа на Порталу јавних набавки: _____
Врста уговора: ☐ Радови ☐ Добра ☐ Услуге
Главна *CPV* ознака: _____
Назив предмета/партије: _____
Процењена вредност предмета/партије (без ПДВ-а): _____
Валута: РСД
Уговор се додељује привредном субјекту: _____
_____ (*уписати назив, адресу и контакт особу понуђача*)
Вредност уговора (без ПДВ): _____
Вредност уговора (са ПДВ): _____
Валута: РСД

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Подаци о поступку

Назив поступка	_____
Референтни број	_____
Врста поступка	_____
Број и датум одлуке о спровођењу	_____
Процењена вредност	_____
Техника	_____
CPV	_____
Кратак опис набавке	_____

Подељен у партије ДА / НЕ
Образложење зашто предмет
није подељен у партије _____
Број огласа _____
Врста огласа _____
Објављено _____
Рок за подношење _____

Чланови комисије за јавну набавку

Име и презиме
1. _____
2. _____
3. _____

Подаци о предмету/партијама

Назив предмета/партије _____
Критеријум за доделу
уговора на основу _____
(*нпр. цена и квалитет*)
Пондер за цену _____

Критеријуми квалитета

Назив критеријума _____
(*нпр. техничко-технолошке предности*)
Пондер _____
(*нпр. 60.00*)

Подаци о отварању

Датум и време отварања: _____
Електронско отварање понуда
завршено у: _____
Број пристиглих понуда/пријава _____

Понуђач 1	**Облик понуде**	**Ознака/број понуде**	**Подизвођачи**	**Датум и време подношења**
_____ _____ _____	_____ Самостално/ Заједничка	_____	ДА / НЕ	_____
Приспели су делови понуде/ пријаве који нису поднети путем Портала:	ДА / НЕ			
Сви делови који нису поднети путем Портала су приспели благовремено:	ДА / НЕ			

Понуђач 2	**Облик понуде**	**Ознака/број понуде**	**Подизвођачи**	**Датум и време подношења**
_____ _____ _____	_____ Самостално/ Заједничка	_____	ДА / НЕ	_____
Приспели су делови понуде/ пријаве који нису поднети путем Портала:	ДА / НЕ			
Сви делови који нису поднети путем Портала су приспели благовремено:	ДА / НЕ			

Аналитички приказ поднетих понуда

	Подаци о цени			**Критеријуми квалитета**	**Остали захтеви**	
Понуђач 1	**Цена**	**Цена (са ПДВ)**	**Валута**	**рок извршења [дани]**	**Рок и начин плаћања**	**Рок важења понуде**
_____	_____	_____	РСД	_____	_____	_____

	Подаци о цени			**Критеријуми квалитета**	**Остали захтеви**	
Понуђач 2	**Цена**	**Цена (са ПДВ)**	**Валута**	**рок извршења [дани]**	**Рок и начин плаћања**	**Рок важења понуде**
_____	_____	_____	РСД	_____	_____	_____

Аналитички приказ понуда након допуштених исправки

	Подаци о цени			Критеријуми квалитета	Остали захтеви	
Понуђач 1	**Цена**	**Цена (са ПДВ)**	**Валута**	**рок извршења [дани]**	**Рок и начин плаћања**	**Рок важења понуде**
_____	_____	_____	РСД	_____	_____	_____

	Подаци о цени			Критеријуми квалитета	Остали захтеви	
Понуђач 2	**Цена**	**Цена (са ПДВ)**	**Валута**	**рок извршења [дани]**	**Рок и начин плаћања**	**Рок важења понуде**
_____	_____	_____	РСД	_____	_____	_____

Стручна оцена

Понуђач 1	Прихватљиво	Одбијено или се не разматра	Износ	Износ (са ПДВ)	Валута
_____	ДА / НЕ	ДА / НЕ	_____	_____	РСД

Понуђач 2	Прихватљиво	Одбијено или се не разматра	Износ	Износ (са ПДВ)	Валута
_____	ДА / НЕ	ДА / НЕ	_____	_____	РСД

Уговор ће се доделити ДА / НЕ
Сукоб интереса који је утврђен и мере које су поводом тога предузете _____
Додатни подаци / напомена _____

Понуђач	Ранг	Образложење ранга	Бира се
_____	1	Број бодова: _____	ДА

Образложење избора: _____

Упутство о правом средству:

Против ове одлуке понуђач може да поднесе захтев за заштиту права у року од десет дана од дана објављивања на Порталу јавних набавки у складу са одредбама Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС", број 91/19).

10.6. Одлука о искључењу јавности у поступку отварања понуда у поступку јавне набавке

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

На основу члана 140. став 4. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 91/19, у даљем тексту: Закон), доносим

ОДЛУКУ О ИСКЉУЧЕЊУ ЈАВНОСТИ У ПОСТУПКУ ОТВАРАЊА ПОНУДА У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

(*добара/услуга/радова, навести назив и врсту поступка јавне набавке*)
редни број _____ (*навести редни број јавне набавке*)

1. Наручилац искључује јавност у поступку јавне набавке _____ (*добара/услуга/радова, навести назив и врсту поступка јавне набавке*), редни број _____ (*навести редни број јавне набавке*).

2. Искључење јавности се односи и на представнике понуђача: ДА НЕ (*означити*)

3. Образложење разлога за искључење јавности:

_____
_____
_____

ОДГОВОРНО ЛИЦЕ НАРУЧИОЦА

_____

10.7. Изјава о постојању/непостојању сукоба интереса у поступку јавне набавке

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

_____
(датум)

_____
(број)

На основу члана 50. став 8. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС", бр. 91/19, у даљем тексту: Закон), представник наручиоца из члана 50. став 4. тачка 2) Закона потписује

ИЗЈАВУ О ПОСТОЈАЊУ/НЕПОСТОЈАЊУ СУКОБА ИНТЕРЕСА У ПОСТУПКУ ЈАВНЕ НАБАВКЕ

(*добара/услуга/радова, навести назив и врсту поступка јавне набавке*)
редни број _____ (*навести редни број јавне набавке*)

Члан Комисије за јавну набавку _____ / лице које спроводи поступак јавне набавке _____ након отварања понуда/пријава у поступку јавне набавке _____ које је извршено дана _____ овим путем изјављује да постоји / не постоји сукоб интереса у предметном поступку јавне набавке у смислу члана 50. ст. 2. и 3. Закона.

Члан Комисије за јавну набавку _____ / лице које спроводи поступак јавне набавке _____ након отварања понуда/пријава у поступку јавне набавке _____ које је извршено дана _____ овим путем изјављује да постоји / не постоји сукоб интереса у предметном поступку јавне набавке за повезана лица у смислу члана 50. став 6. Закона.

ЧЛАН КОМИСИЈЕ ЗА ЈАВНУ НАБАВКУ

_____

10.8. Споразум о заједничком спровођењу јавне набавке

На основу члана 80. став 1. Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, број 91/19) и у складу са одговарајућим одредбама посебних аката којима наручиоци уређују јавне набавке у оквиру своје јединице локалне самоуправе, наручиоци:

_____ (*наручилац 1*)
_____ (*наручилац 2*)
_____ (*наручилац 3*)
...

закључују

СПОРАЗУМ О

заједничком спровођењу јавне набавке _____

Члан 1.

Овим споразумом уређују се права и обавезе наручилаца у вези са заједничким спровођењем јавне набавке _____ (*предмет јавне набавке*).

Члан 2.

Наручилац 1 је јавну набавку из члана 1. овог споразума планирао у Плану јавних набавки под редним бројем __, чија је процењена вредност _____ динара, без ПДВ-а.

Наручилац 2 је јавну набавку из члана 1. овог споразума планирао у Плану јавних набавки под редним бројем __, чија је процењена вредност _____ динара, без ПДВ-а.

Наручилац 3 је јавну набавку из члана 1. овог споразума планирао у Плану јавних набавки *(није потребно за наручиоце који су овлашћени да у име и за рачун других наручилаца спроведе поступак јавне набавке или поједине радње у том поступку)* под редним бројем __, чија је процењена вредност _____ динара, без ПДВ-а.

Укупна процењена вредност јавне набавке која се спроводи у складу са овим споразумом износи _____ динара, без ПДВ-а.

Поступак јавне набавке ће се спровести у _____ (*навести врсту поступка*).

Члан 3.

Наручиоци су се споразумели да се јавна набавка подели у _____ партија, и то:

- Партија 1, чији је предмет _____, процењене вредности _____ динара, без ПДВ-а;
- Партија 2, чији је предмет _____, процењене вредности _____ динара, без ПДВ-а;
- ...

Члан 4.

У овом члану наручиоци одређују појединачна права, али пре свега обавезе, у вези са спровођењем заједничке набавке, као што је, на пример, могућност да један наручилац у целини спроводи поступак за свој рачун и за рачун других наручилаца, док су сви наручиоци солидарно одговорни за законито поступање или се уређује на који начин ће сваки од наручилаца учествовати у реализацији поступка јавне набавке.

Члан 5.

Наручиоци споразумом могу уредити поједина питања, на пример: који ће наручилац одредити колико чланова комисије за јавну набавку; ко ће спровести које радње у поступку јавне набавке; ко ће сносити трошкове спровођења јавне набавке, односно у ком делу; ко ће донети одлуку о додели уговора (или другу одлуку) у поступку; ко ће и на који начин поступати у евентуалном поступку заштите права; ко ће закључити уговор и др.

Члан 6.

Очекивани позитивни ефекти који се желе остварити спровођењем заједничке јавне набавке су: _____ (*на пример, постизање повољније цене, квалитета и сл.*).

ЗА НАРУЧИОЦА 1

_____

ЗА НАРУЧИОЦА 2

_____

ЗА НАРУЧИОЦА 3

_____

10.9. Решење о усвајању захтева за заштиту права

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

Одлучујући о захтеву за заштиту права подносиоца захтева _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*), поднетом у _____ (*навести врсту поступка јавне набавке*) поступку јавне набавке _____ (*навести назив/предмет и редни број јавне набавке*), на основу члана 220. став 1. тачка 1) Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС", број 91/19, у даљем тексту: Закон), доноси

РЕШЕЊЕ

УСВАЈА СЕ као основан захтев за заштиту права подносиоца захтева _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*), и делимично поништава _____ (*навести врсту поступка јавне набавке*) поступак јавне набавке _____ (*навести назив/предмет и редни број јавне набавке*), у делу _____ (*навести у ком делу се поништава поступак јавне набавке*).

О трошковима поступка заштите права, у складу са чланом 225. став 9. Закона, одлучује Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

У делу образложења донетог решења наручилац описује наводе поднетог захтева за заштиту права, фазу поступка у којој је захтев поднет, утврђује чињенично стање и изјашњава се о свим наводима поднетог захтева, уз позивање на одговарајуће одредбе Закона и других релевантних прописа.

Поука о правном леку:

Против овог решења (ако решењем нису сви наводи захтева оцењени као основани) подносилац захтева може у року од два (2) радна дана од дана пријема решења поднети писано изјашњење о наставку поступка Републичкој комисији.

ОДГОВОРНО ЛИЦЕ

_____

Достављено (*у року од три дана од дана доношења Решења*):

- Подносиоцу захтева: _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*)
- Понуђачу: _____ (*навести назив и седиште понуђача*)
- Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, Немањина бр. 22–26, Београд

10.10. Решење о одбацивању захтева за заштиту права

_____
(назив наручиоца)

_____
(адреса наручиоца)

Одлучујући о захтеву за заштиту права подносиоца захтева _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*), поднетом у _____ (*навести врсту поступка јавне набавке*) поступку јавне набавке _____ (*навести назив/предмет и редни број јавне набавке*), на основу члана 219. став 3. *(или став 4. или став 5. или став 6)* Закона о јавним набавкама („Сл. гласник РС", број 91/19, у даљем тексту: Закон), доноси

РЕШЕЊЕ

ОДБАЦУЈЕ СЕ захтев за заштиту права подносиоца захтева _____ _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*) поднет у поступку јавне набавке (*навести врсту, предмет и редни број поступка јавне набавке*) _____, као неблаговремен / због недостатка активне легитимације / као непотпун/ због постојања недостатака који онемогућавају даље поступање / због неименовања пуномоћника за пријем писмена у Републици Србији (*навести један од наведених разлога одбацивања захтева*).

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

У делу образложења донетог решења наручилац описује радње које је предузео у оквиру претходне провере захтева, односно у којој фази поступка је захтев поднет, да ли је уз захтев достављен доказ о уплати таксе у складу са чланом 225. ЗЈН, да ли је захтев поднет у року, да ли подносилац захтева има активну легитимацију, да ли захтев има садржину из члана 217. став 1. ЗЈН, да ли је пуномоћник из реда адвоката поднео захтев у име подносиоца захтева, да ли је именован пуномоћник за пријем писмена у Републици Србији за страног понуђача – подносиоца захтева. Захтев се одбацује у складу са одредбама члана 219. ст. 3–6. ЗЈН па, зависно од разлога одбацивања, наручилац образлаже чињенично стање уз позивање на одговарајуће одредбе ЗЈН.

Поука о правном леку:

Против овог решења подносилац захтева може у року од три (3) дана од дана пријема решења поднети жалбу Републичкој комисији.

ОДГОВОРНО ЛИЦЕ

_____

Достављено (*у року од три дана од дана доношења Решења*):

- Подносиоцу захтева: _____ (*навести назив и седиште подносиоца захтева*)
- Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки, Немањина бр. 22–26, Београд

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

658.71:352(035)

ПРИРУЧНИК за јавне набавке намењен наручиоцима у јединицама локалне самоуправе / Александра Литричин ... [и др.]. - Београд : Стална конференција градова и општина – Савез градова и општина Србије, 2023 (Београд : Досије студио). - 188 стр. : обрасци ; 24 cm

"Израда ове публикације реализована је у оквиру пројекта 'Институционална подршка СКГО – трећа фаза', а објављивање у оквиру Програма 'Партнерство за добру локалну самоуправу'..." --> колофон. - Тираж 500.

ISBN 978-86-80480-75-6

1. Литричин, Александра, 1979- [аутор]
а) Локална самоуправа -- Јавна набавка -- Приручници

COBISS.SR-ID 115116553

СТАЛНА КОНФЕРЕНЦИЈА ГРАДОВА И ОПШТИНА

САВЕЗ ГРАДОВА И ОПШТИНА СРБИЈЕ



ISBN 978-86-80480-75-6

Македонска 22/VIII
11000 Београд, Србија

T: 011 3223 446
E: secretariat@skgo.org

www.skgo.org