



## Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки

Немањина 22-26, Београд  
Телефони: Републичка комисија: 011/2060-902  
Писарница: 011/2060-974, 2060-975  
Факс: 011/2060-918, 2060-925  
republicka.komisija@kjn.gov.rs  
www.kjn.gov.rs



### Унапређење механизма одговорности у јавним финансијама

Програм „Унапређење механизма одговорности у јавним финансијама“  
реализује се уз подршку Владе Шведске и Програма Уједињених нација за развој



# Јавне набавке

## Заштита права

### Брошура за новинаре



Гледишта изнесена у овој публикацији припадају аутору и не представљају неопходно гледишта Уједињених нација, укључујући UNDP, или држава чланица.

Поштоване колеге новинари,

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, у намери да медијима ближе представи улогу и значај поступака јавних набавки, остваривање правне заштите у тим поступцима, као и надлежности Републичке комисије, издала је брошуру која садржи

основне податке о њеном начину рада и делокругу послова, као и преглед уобичајених појмова и термина који се користе у области јавних набавки, како би се представници медија који се баве тематиком јавних набавки ближе упознали са њиховим значењем.

Суштина спровођења поступака јавних набавки и правне заштите у тим поступцима се пре свега огледа у рационалном коришћењу јавних средстава. Такође, јавне набавке се често налазе у жижи јавности када је реч о поштовању принципа конкуренције на тржишту, корупцији, или недостатку неких добара код корисника јавних средстава. Истовремено, добро функционисање система јавних набавки је од изузетног значаја за процес придруживања Републике Србије Европској Унији, с обзиром да је поглавље број 5, у оквиру преговора о ступању Републике Србије у чланство Европске Уније, посвећено управо јавним набавкама. Дакле, у питању је тема која је од значаја не само за стручну, већ и за ширу јавност.

Имајући у виду сложеност правне материје јавних набавки, указала се потреба да се поступци јавних набавки, као и начин остваривања правне заштите у овој области, приближе јавности у форми која омогућава лакше и једноставније сагледавање основних појмова у овој области. Како бисмо постигли наведени циљ, неопходно је да у сарадњи са представницима медија, заједнички допринесемо квалитетним извештавању јавности о дешавањима у овој области, те је ово почетак активности којима ће Републичка комисија медијима приближити значај успостављања транспарентног система јавних набавки.

Ова и наредне активности омогућене су захваљујући подршци пројекта Програма Уједињених нација за развој (UNDP) „Унапређење механизма одговорности у јавним финансијама“ и надамо се да ће вам овај приручник бити од користи у свакодневном раду.

С поштовањем,

Саша Варинац,

Председник Републичке комисије за заштиту права  
у поступцима јавних набавки

# Основне информације о Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки

**Р**епубличка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је самосталан и независан орган Републике Србије, који обезбеђује заштиту права у поступцима јавних набавки. Образована је 2002. године на основу Закона о јавним набавкама, али је током свог постојања делимично мењала свој делокруг послова, организацију и начин рада, састав и начин избор чланова и председника.

Почев од 1. априла 2013. године, ступио је на снагу нови Закон о јавним набавкама („Сл. гласник РС“ бр. 124/12) којим су у знатној мери измењене надлежности Републичке комисије, тако што су јој сада, поред основне надлежности која се огледа у одлучивању о захтевима за заштиту права и жалбама, праћењу и контроли спровођења њених одлука, поверена и посебна овлашћења. Та овлашћења се посебно односе на: 1) вођење прекршајног поступка у првом степену за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама; 2) изрицање новчаних казни и подношење предлога за разрешење руководиоца или одговорног лица наручиоца; 3) поништење уговора о јавним набавкама; 4) покретање поступака за утврђивање ништавости уговора писањем тужбе за утврђивање ништавости која се подноси надлежном суду.

Овим законом су, такође, измењени организација и начин рада, састав и начин избор чланова и председника Републичке комисије која сада има председника и шест чланова које на период од пет година бира и разрешава Народна скупштина на предлог одбора Народне скупштине надлежног за финансије, након спроведеног јавног конкурса.

Републичка комисија за свој рад одговора Народној скупштини ради и одлучује у већима од по три члана. Два члана већа морају да испуњавају услове потребне за избор за судију основног суда, осим услова у вези са Правосудном академијом, као и радно искуство од три године у области јавних набавки. Председник већа може бити само лице које испуњава наведене услове. Трећи члан овог већа може бити и лице које је стекло високо образовање из научне области правне, економске или техничко-технолошке



науке 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, најмање пет година радног искуства на пословима јавних набавки, стечен сертификат за службеника за јавне набавке и које испуњава друге услове прописане за рад у државним органима. За пуноважно одлучивање на седници већа потребно је присуство свих чланова већа.

Осим одлучивања у трочланим већима, постоји још један начин одлучивања који се примењује када је потребно заузети начелни правни став у вези са применом прописа из надлежности Републичке комисије, који су од великог значаја у изградњи и уједначавању праксе и успостављању и подизању нивоа правне сигурности у области јавних набавки. Такви ставови се усвајају на општој седници на којој учествују председник и сви чланови Републичке комисије.

Током трајања поступака који се воде пред Републичком комисијом, све до доношења одлуке, могу се добити информације о тренутном статусу, току и динамици решавања предмета. Све одлуке Републичке комисије објављују се потом на њеној званичној интернет страници [www.kjn.gov.rs](http://www.kjn.gov.rs), на којој се, такође, могу наћи информације о правној пракси Републичке комисије, карактеристичним одлукама, начелним правним ставовима, упутствима за предузимање појединих процесних радњи и новинама у систему јавних набавки. Ове информације могу се редовно добијати и пријављивањем на листу електронских адреса, тзв. mailing list, које се врши слањем празне е-маил поруке на следећу е-маил адресу: [kjnsuscribe@vesti.gov.rs](mailto:kjnsubscribe@vesti.gov.rs).

# Речник појмова

## ОДЛУКЕ У ПОСТУПКУ ЗАШТИТЕ ПРАВА

Захтев за заштиту права се предаје наручиоцу и стога се може догодити да се поступак заштите права заврши пред самим наручиоцем тако што ће исти да усвоји захтев за заштиту права када сматра да подносилац основано указује на повреду прописа у области јавних набавки. Према томе, одређене одлуке, као што је решење о усвајању захтева за заштиту права, може донети и сам наручилац и у овом случају се поступак заштите права окончава пред наручиоцем. Када наручилац сматра да је захтев за заштиту права неоснован, о томе не доноси посебну одлуку, већ само саставља одговор у којем износи разлоге због којих сматра да нису основани наводи подносиоца о повреди прописа у области јавних набавки, односно разлоге због којих сматра да је правино поступао у конкретном поступку јавне набавке. Међутим, наручилац може да донесе и друге врсте одлука процесног карактера — закључке о одбацивању захтева за заштиту права, у случајевима када сматра да се, због неиспуњена одређених процесних услова, не може упустити у само одлучивање о основаности захтева за заштиту права (када сматра да је захтев за заштиту права неблаговремен или непотпун или када је поднет од стране лица које није овлашћено да га поднесе). Против таквих одлука подносилац чији је захтев одбачен од стране наручиоца, ако је незадовољан том одлуком, може да поднесе жалбу Републичкој комисији за заштиту права у поступцима јавних набавки. И у једном и у другом случају поступак заштите права се наставља даље пред Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки. Она може да потврди такав закључак наручиоца. У том случају се поступка заштите права окончава без упуштања у основаност захтева за заштиту права, јер такво одлучивање не би било дозвољено зато што се за то нису стекли одређени процесни услови. Међутим, она може да одлучи да поништи закључак наручиоца. У том случају ће наложити да се поступак заштите права поново настави пред наручиоцем. На крају, када одлучује о основаности захтева за заштиту права, Републичка комисија може да одбије захтев за заштиту права. Може да одлучи и да га усвоји и тада делимично и у целини поништава поступак јавне набавке. У случају делимичног поништења Републичка комисија налаже наручиоцу да поново предузме оне радње за које је утврдила да су предузете супротно важећим прописима. У случају поништења поступка јавне набавке у целини, поступак јавне набавке се више не би могао наставити.

## НОВЧАНО КАЖЊАВАЊЕ

Посебно овлашћење које има Републичка комисија је да изриче новчане казне наручиоцима и његовом одговорном лицу у случају процесне недисциплине. Ово подразумева да наведена лица (наручилац и његово одговорно лице) нису у одређеном року доставили одређену документацију или нису омогућили да



се изврши контрола да ли су извршили одлуку Републичке комисије или када не поступи у складу са одлуком Републичке комисије. У сваком од наведених случајева изриче се новчана као санкција када се утврди да наручилац опструира, односно онемогућава да Републичка комисија одлучује о поднетом захтеву (не постоји целокупна документација или додатна документација) или не поступа у складу са одлуком Републичке комисије.

## **ПОНИШТЕЊЕ УГОВОРА О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ**

Одлука Републичке комисије којом се поништава уговор о јавној набавци. Посебно овлашћење Републичке комисије да сама или на основу поднетог захтева за поништење уговора о јавној набавци (који се подноси од стране подносиоца захтева за заштиту права или заинтересованог лица) поништи уговор о јавној набавци из разлога који су прописани у Закону о јавним набавкама. Уколико утврди да је наручилац закључио уговор о јавној набавци супротно одређеним одредбама прописаним у Закону о јавним набавкама, Републичка комисија доноси одлуку којом поништава такав уговор.

## **ПРЕКРШАЈНИ ПОСТУПАК**

Поступак који у првом степену води Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки за прекршаје прописане Законом о јавним набавкама. Прекршајни поступак се може водити против наручиоца, одговорног лица наручиоца, понуђача и одговорног лица понуђача. У питању је посебно овлашћење Републичке комисије, а сам поступак се покреће на основу захтева за покретање прекршајног поступка од стране овлашћених органа (Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, други овлашћени орган).

## **ПОСТУПАК ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Посебна процедура која се примењује приликом набавке добара, услуга или радова. Услови и начин спровођења ове врсте поступка уређени су Законом о јавним набавкама („Сл. гласник РС”, бр. 124/2012), као и одговарајућим подзаконским актима донетим у овој области. Постоји више поступака јавне набавке, где се коначан циљ сваког поступка огледа у закључењу уговора о јавној набавци.

## **УГОВОР О ЈАВНОЈ НАБАВЦИ**

У питању су класични уговори (купопродајни уговор, уговор о закупу, уговор о осигурању, уговор о грађењу и други уговори) који се тако називају да би се означило да су закључени у поступку јавне набавке, односно на начин и под условима који су уређени прописима донетим у области јавних набавки.

## **ПРЕДМЕТ ЈАВНЕ НАБАВКЕ**

Предмет јавне набавке могу бити добра, услуге или радови, а могућа је и њихова својеврсна комбинација.



## НАЧЕЛА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Начела јавних набавки су основни принципи којима би наручилац требало да се руководи у поступцима јавних набавки, а то су начело ефикасности и економичности, начело обезбеђивања конкуренције, начело транспарентности, начело једнакости понуђача, начело заштите животне средине и енергетске ефикасности.

## ПАРТИЈЕ

Поступак јавне набавке се може обликовати по партијама. Јавна набавка по партијама је набавка чији је предмет обликован у више посебних истоврсних целина, тако да је свака целина предмет посебног уговора. Основно правило је да се након спроведеног поступка јавне набавке може закључити само један уговор о јавној набавци, али када је један поступак јавне набавке обликован по партијама, тада се може закључити онолико уговора колико има партија (једна партија = један уговор). Примера ради, поступак јавне набавке се спроводи ради набавке рачунарске опреме која се састоји од више различитих уређаја и опреме која је слична по намени и својству (рачунари, мрежна опрема, штампачи, скенери). Предмет набавке се може обликовати тако да сваки од њих буде предмет посебне партије, а тиме и посебног уговора о јавној набавци, па се тако на крају једног поступка јавне набавке може закључити више уговора и то један уговор о купопродаји рачунара, један о купопродаји мрежне опреме итд.

## НАРУЧИЛАЦ

У питању је лице које набавља добра, услуге или радове. У својству наручилаца најчешће се појављују корисници јавних средстава (директни и индиректни корисници буџетских средстава као што су органи и организације Републике Србије, односно органи и службе локалне власти, правосудни органи, буџетски фондови, месне заједнице, јавна предузећа, корисници средстава обавезног социјалног осигурања и други, али то могу бити и други корисници јавних средстава).

## ПОНУЂАЧ

У питању је лице које у поступку јавне набавке понуди добра, пружање услуга или извођење радова.

## ЗАИНТЕРЕСОВАНО ЛИЦЕ

Појам који се у поступку јавне набавке употребљава у фази пре предаје понуде и означава лице које још увек није поднело понуду, али је заинтересовано да закључи конкретан уговор о јавној набавци. Заинтересованом лицу припадају одређена права у поступку јавне набавке, а од момента када преда понуду сматра се понуђачем.





## ПОДНОСИЛАЦ ПРИЈАВЕ

У одређеним поступцима јавних набавки се прво подноси пријава, а касније понуда. Пријава постоји само у оним поступцима који се спроводе у две фазе, као што су рестриктивни поступак, квалификациони поступак, конкурентни дијалог. У првој фази, наручилац позива сва заинтересована лица да поднесу пријаву и признаје квалификацију подносиоцима пријава за које утврди да испуњавају претходно одређене услове за квалификацију. Само оним лицима која су квалификована за учешће у другој фази поступка јавне набавке и која тиме стичу статус кандидата, ће се дозволити да поднесу понуду. Лице које је поднело пријаву жели да се квалификује за другу фазу у којој ће бити позван да поднесе понуду и назива се подносилац пријаве.

## ДОБАВЉАЧ

Појам добављача у поступку јавне набавке има јединствено значење и означава уговорну страну са којом је наручилац закључио уговор о јавној набавци, без обзира на то у ком својству је то лице закључило уговор. То значи да ако је то лице закључило уговор о јавној набавци било у својству продавца, закуподавца, пружаоца услуга, извођача радова, увек се означава истим појмом — добављач.

## ВРСТЕ ПОСТУПАКА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Поступци јавних набавки су: 1) отворени поступак; 2) рестриктивни поступак; 3) квалификациони поступак; 4) преговарачки поступак са објављивањем позива за подношење понуда; 5) преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда; 6) конкурентни дијалог; 7) конкурс за дизајн; 8) поступак јавне набавке мале вредности. Сваки од наведених поступака има своја карактеристична правила. Отворени и рестриктивни поступак се сматрају редовним поступцима. У питању су поступци који су најтранспарентнији и омогућавају учешће свим заинтересованим лицима (најконкурентнији поступци). Остале врсте поступака је могуће спровести само ако су за то испуњени законом прописани услови. Ти услови су посебно строги и рестриктивни у преговарачким поступцима. Набавку добара, услуга или радова је могуће спровести применом преговарачког поступка само у изузетним случајевима, када за то постоје одређени разлози који су детаљно описани у Закону о јавним набавкама. То значи да се и у овим случајевима мора применити одговарајућа законска процедура приликом набавке добара, услуга или радова, тако да ни тада није могуће извршити набавку без примене Закона о јавним набавкама, једино што ће се у тим набавкама применити посебна правила која су прописана за ову врсту поступка.

## ГРАЂАНСКИ НАДЗОРНИК

Ако наручилац спроводи поступак јавне набавке чија је процењена вредност већа од милијарду динара, поступак надгледа грађански надзорник. За грађанског надзорника може бити именовано лице из редова истакнутих стручњака у области јавних набавки или области која је у вези са предметом јавне набавке. За грађанског надзорника може бити именовано и удружење које се бави јавним

набавкама, спречавањем корупције или сукоба интереса. Дужан је да надгледа поступак јавне набавке и у том циљу он има сталан увид у поступак, документацију и комуникацију наручиоца са заинтересованим лицима, односно понуђачима.

## КОМИСИЈА ЗА ЈАВНУ НАБАВКУ

Поступак јавне набавке спроводи комисија за јавну набавку која се образује од стране наручиоца за ту прилику и одговорна је за законитост спровођења поступка. Комисија има најмање три члана и обавља низ поверених задатака, као што су припрема конкурсне документације, припрема огласа о јавним набавкама, давање додатних информација или објашњења у вези са припремањем понуда или пријава, отварање и стручна оцена понуда или пријава и друго.

## ПОСТУПАК ОТВАРАЊА ПОНУДА

Поступак отварања понуда је део поступка јавне набавке када се понуде јавно отварају у присуству чланова комисије за јавну набавку, понуђача и других лица која желе да присуствују отварању понуда.

## ПОСТУПАК СТРУЧНЕ ОЦЕНЕ ПОНУДА

Поступак стручне оцене понуда је део поступка јавне набавке који се спроводи од стране чланова комисије за јавну набавку и то само у њиховом присуству. Они тада савесно и брижљиво испитују садржину сваке понуде, о чему састављају у писаној форми јединствени извештај о стручној оцени свих понуда које су поднете у конкретном поступку.

## КОНКУРСНА ДОКУМЕНТАЦИЈА

Понуда се не може припремити без конкурсне документације, јер она садржи све информације које су заинтересованом лицу неопходне да би на основу њих могао да припреми понуду. У конкурсној документацији наручилац одређује услове за учешће у поступку јавне набавке, затим наводи битне захтеве у погледу одређених елемента уговора о јавној набавци, одређује минималне техничке спецификације (техничке карактеристике) предмета јавне набавке, али исто тако даје упутство заинтересованим лицима како да припреме своје понуде, описује начин на који ће се вредновати и рангирати понуде и даје све друге релевантне информације од значаја за вођење поступка јавне набавке.

## ПОСТУПАК ЗАШТИТЕ ПРАВА

Поступак заштите права је поступак у којем се може остварити правна заштита у поступцима јавних набавки. Покреће се искључиво подношењем посебног иницијалног акта — захтева за заштиту права. Будући да је то једини начин да се покрене такав поступак, то би значило да се поступци јавних набавки могу спровести и без поступка заштите права, док се поступак заштите права никада не може спровести без поступка јавне набавке. Право на подношење захтева за заштиту права имају заинтересовано лице, понуђач, подносилац пријаве, кандидат, пословно удружење у име тих лица, Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција, јавни правобранилац и грађански надзорник.

