**ЈАВНЕ НАБАВКЕ – НОВИ ПРАВНИ ОКВИР**

**УВОД**

**Примена Закона** - Народна скупштина Републике Србије донела је 23. децембра 2019. године нови Закон о јавним набавкама (,,Сл. гласник РС'', бр. 91/2019). Закон је ступио на снагу 1. јануара 2020. године међутим почев од дана ступања на снагу предметног закона у примени ће бити само чланови који се тичу материјалне независности председника и чланова Републичке комисије. Почев од 1. марта 2020. године примењује се одредба којом се обавезује организација надлежна за регистрацију привредних субјеката да омогући привредним субјектима упис у регистар понуђача у складу са овим Законом. Одређене одредбе, биће у примени тек од дана приступања Републике Србије Европској Унији, док ће се остале одредбе Закона, односно већи број прописаних чланова, примењивати од 1. јула 2020. године.

**Прелазне и завршне одредбе** - Прелазним и завршним одредбама, предвиђено је да ће се поступци који су започети пре почетка примене новог Закона спровести према прописима по којима су и започети, док ће подзаконски акти за спровођење новог прописа бити донети до дана почетка његове примене. Претходно важећи [Закон о јавним набавкама (,,Службени гласник РС'', бр. 124/12, 14/15 и 68/15)](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_javnim_nabavkama.html), као и подзаконски акти донети на основу тог закона, престаће да важе почетком примене новог прописа.

До сада, од подзаконских аката, донет је само Правилник о садржини регистра понуђача и документацији која се подноси уз пријаву за регистрацију понуђача (,,Сл. гласник РС'', бр. 17/20). Канцеларија за јавне набавке треба да донесе подзаконске акте којим ће уредити садржину конкурсне документације, општи речник набавке, стандардне обрасце, начин отварања понуда, садржину записника о отварању понуда, начин спровођења мониторинга над применом прописа, и поступак и услове за стицање сертификата за службенике за јавне набавке. Са друге стране, Влада треба да утврди списак јавних наручилаца из члана 3. став 1. тачка 1. Закона као и врсте поступака јавних набавки у области одбране и безбедности, услове и начин њиховог спровођења, као и комуникацију у тим поступцима. Предметни прописи још увек нису донети.

Наручиоци ће, поред тога, бити дужни да посебним актом ближе уреде начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора, начин планирања и спровођења набавки на које се Закон не примењује, као и набавки друштвених и других посебних услуга.

**Појам јавне набавке** - Сходно новом Закону, јавна набавка је дефинисана као набавка добара, услуга или радова које набавља један или више јавних наручилаца или секторских наручилаца од привредних субјеката које су ти наручиоци одобрали. У случају да поступак спроводи јавни наручилац набавка се спроводи без обзира да ли су добра, услуге или радови намењени за јавне сврхе, док у случају да набавку спроводи неки од секторских наручилаца, добра, услуге и радови морају бити намењени обављању неке од секторских делатности.

**Наручиоци јавних набавки** - Јавни нручиоци у смислу Закона су Република Србија, односно републички органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе, правна лица основана у циљу задовољавања потреба у општем интересу, ако је испуњен неки од услова прописаних Законом, као и групе наручилаца. Секторски наручиоци, пак, јесу јавни наручиоци који обављају секторску делатност, привредна друштва која обављају секторску делатност а над којима јавни наручилац има преовлађујући утицај као и други субјекти који обављају секторску делатност на основу искључивих или посебних права.

**Начела и друге опште обавезе наручилаца** - Сходно новој правној регулативи, наручилац је обавезан да у примени Закона, поступа на економичан и ефикасан начин, да обезбеди конкуренцију, једнак положај свих привредних субјеката, без дискриминације, као и да поступа на транспорентан и пропорционалан начин. Поред тога, наручиоци су дужни да у складу са Законом обезбеде заштиту података и поверљивост података, те да у писаној форми евидентирају и документују све радње током планирања спровођења поступка и извршења уговора о јавној набавци. Наручилац је, такође, у обавези да предузме све потребне мере како не би дошло до корупције у току планирања и спровођења јавне набавке као и током извршења уговора, како би се корупција правовремено открила и како би биле отклоњене или умањене штетне последице корупције а учесници у корупцији били кажњени. Наручилац је дужан и да предузме све мере у циљу утврђивања, спречавања и отклањања сукоба интереса у вези са поступком јавне набавке.

**Изузеци од примене** - Специфичност новог Закона о јавним набавкама јесте што се истим прописују бројни изузеци од његове примене, а који су резултат преузимања међународних обавеза, посебности предмета набавки (закуп земљишта, телевизијско емитовање, арбитража, правне услуге и др.) и повезаности између субјеката поступака јавне набавке. Закон предвиђа посебне изузетке за јавне наручиоце и посебне за секторске наручиоце, као и изузетке који се односе на набавке из области одбране и безбедности. Такође, Закон прописује нешто више прагове за његову примену у односу на важећи Закон о јавним набавкама, а о чему ће бити више речи ниже у тексту.

**Врсте поступака** - Што се тиче врста постуапак, поступци јавне набавке су отворени поступак, рестриктивни поступак, конкурентски поступак са преговарањем, конкуренстки дијалог, преговарачки поступак са објављивањем јавног позива, партнерство за иновације и преговарачки поступак без објављивања јавног позива.

Неколико је значајних новина у вези врста поступака према којима се могу спровести јавне набавке. Закон не предвиђа више спровођење квалификационог поступка, док прописује нову врсту поступка – партнерство за иновације. Важећи Закон о јавним набавкама препознаје и тзв. јавне набавке мале вредности (набавка чија процењена вредност није већа од 5.000.000 динара, при чему ни укупна вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од овог износа) чија суштина јесте убрзање поступка. Са друге стране, новим Законом су одређени услови под којима наручилац може скратити рокове за подношење понуда, a такође, прописано је и да наручилац не мора да захтева од понуђача који је доставио економски најповољнију понуду да достави доказе о испуњености критеријума за квалитативни избор привредног субјекта у случају јавне набавке чија је процењена вредност једнака или нижа од 5.000.000 динара.

**Језик и валута** - Закон прописује да се поступак јавне набавке спроводи на српском језику, с тим што наручилац може документацију о набавци да припреми на страном језику, а може и да дозволи понуђачу да своју понуду, или део понуде, поднесе на страном језику. На исти начин, Закон прописује да се вредности у поступцима јавних набавки изражавају у динарима али да наручилац може да дозволи да понуђач цену искаже у страној валути.

**Комуникација** - Електронски вид комуникације између наручилаца и привредних субјеката би требао да допринесе смањењу трошкова на обе стране, убрза процедуру и обезбеди транспарентност поступка. Наручилац и привредни субјекти комуникацију превасходно врше путем Портала јавних набавки, али под одређеним условима и путем поште, курирске службе и слањем електронске поште. Изузетно, комуникација може да се врши и усменим путем ако се та комуникација не односи на битне елементе поступка, као и под условом да је њена садржина у задовољавајућој мери документована.

**Кључне институције у поступцима јавних набавки** - Канцеларија за јавне набавке, некада Управа за јавне набавке, спроводиће мониторинг над применом прописа о јавним набавкама. Канцеларија је организована као посебна организација којом руководи директор, и биће јој додељено обављање стручних послова у вези са јавним набавкама у Републици Србији. Канцеларија ће, између осталог, евидентирати податке о поступцима и уговорима, а такође ће припремати и посебан годишњи извештај о јавним набавкама.

Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки је, са друге стране, задржала свој назив и положај самосталног и независног органа који обезбеђује заштиту права у складу са Законом.

**Прагови за примену** – Важећим Законом о јавним набавкама (,,Службени гласник РС'', бр. 124/12, 14/15 и 68/15), прописано је да се на набавке, чија процењена вредност не прелази 500.000 динара, а када укупна процењена вредност истоврсних набавки на годишњем нивоу није већа од овог износа, не примењују одредбе тог Закона. Са друге стране, новим Законом о јавним набавкама, који је ступио на снагу 1. јануара 2020. године, повећани су прагови вредности набавки на које ће се примењивати његове одредбе. Прагови су одређени у односу на појединачне набавке, односно предмете набавке, те тако наручиоци убудуће неће бити у обавези да примењују одредбе Закона на 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. Нешто виши прагови су одређени за набавку добара, услуга и спровођење конкурса за дизајн за потребе дипломатских мисија, дипломатско-конзуларних представништaва и обављање других активности Републике Србије у иностранству, тако да се Закон неће примењивати уколико је њихова процењена вредност мања од 15.000.000 динара, као и за набавку радова за исте потребе у вредности мањој од 650.000.000 динара. Закон се не примењује ни за набавку друштвених и других посебних услуга (услуге социјалне заштите, здравствене услуге, услуге хотела и ресторана и др.) 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. Наручиоци који спроводе набавке чија вредност је испод прописаних прагова у обавези су да примењују начела Закона на начин који је примерен околностима конкретне набавке.

**Рачунање и одређивање рокова** – Део Закона којим се уређује начин рачунања и одређивања рокова у поступку, претрпео је највеће измене, односно проширења у односу на важећи Закон. Овим делом предвиђен је детаљан начин одређивања рокова и почетак њиховог рачунања, утицај нерадних дана и празника на одређивање последњег дана рока и друга питања по узору на рокове који се рачунају у управном и парничном поступку.

**ФАЗЕ У ПОСТУПКУ ЈАВНИХ НАБАВКИ**

**I Припрема за спровођење поступка јавне набавке**

**Годишњи план јавних набавки** - Поступак јавне набавке се може покренути само ако је набавка предвиђена у годишњем плану јавних набавки, с тим што у изузетним случајевима, када јавну набавку није могуће унапред планирати или из разлога хитности, наручилац може да покрене поступак и ако набавка није предвиђена у плану јавних набавки. Годишњи план јавних набавки садржи податке о предмету јавне набавке и ЦРВ ознаку, процењену вредност набавке, врсту поступка и оквирно време покретања поступка.

**Истраживање тржишта и заштита интегритета поступка** - Законодавац је нешто детаљније регулисао питање истраживања тржишта у односу на тренутно важећи Закон. Наручилац може пре спровођења поступка јавне набавке да спроведе истраживање тржишта ради припреме поступка и информисања привредних субјеката о својим плановима и захтевима у вези са набавком. Наручиоцу се даје могућност и да тражи или да узме у обзир савет независних стручњака, надлежних органа или привредних субјеката у вези са припремом и спровођењем поступка јавне набавке, под условом да се тиме не нарушавају начела обезбеђења конкуренције и забране дискриминације, једнакост привредних субјеката и транспарентност. Ако је понуђач, кандидат или са њим повезано лице, био укључен у припрему поступка јавне набавке, наручилац предузима одговарајуће мере да би обезбедио да учешће тог понуђача или кандидата не нарушава конкуренцију. Предвиђена је и могућност да се тај понуђач или кандидат искључи из поступка, ако нема другог начина да се обезбеди заштита конкуренције и једнакост привредних субјеката у поступку.

**Покретање поступка јавне набавке** - Поступак се покреће доношењем одлуке о спровођењу поступка (раније одлука о покретању поступка) чија је садржина нешто поједностављена новим Законом и обухвата податке о предмету јавне набавке, врсти поступка и процењеној вредности укупно и за сваку партију посебно као и податке о саставу комисије за јавну набавку, односно лицу које спроводи поступак. Поступак се 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, који се покреће даном слања позива на подношење понуда.

**Комисија за јавну набавку** - Значајније измене извршене су у погледу одредаба о саставу комисије за јавну набавку. Поступак јавне набавке спроводи комисија коју именује наручилац, међутим, наручилац није дужан да именује комисију ако процењена вредност јавне набавке не прелази износ од 3.000.000 динара. У том случају, поступак спроводи само лице које наручилац именује. Са друге стране, нови Закон више не предвиђа да ће се именовање комисије извршити доношењем решења од стране органа који покреће поступак, већ, као што је речено, састав комисије дефинише се одлуком о спровођењу поступка. Закон предвиђа да комисија мора имати непаран број чланова, а најмање три, од којих за једног члана предвиђа посебне услове који се односе на стечено образовање, звање службеника за јавне набавке или поседовање сертификата за службеника за јавне набавке (алтернативно). Што се тиче осталих чланова комисије, задржана је могућност именовања лица које има одговарајућа стручна знања из области која је предмет јавне набавке, када је то потребно, као и да чланови комисије могу да буду лица која нису запослена код наручиоца, ако наручилац нема запослена лица која имају одговарајућа стручна знања. Комисија за јавну набавку, односно лице које спроводи поступак, стара се о законитости спровођења поступка и предузима радње у складу са законом.

**Конкурсна документација** – Новим Законом прописано је да конкурсна документација у зависности од врсте поступка, нарочито садржи податке о предмету јавне набавке, техничке специфичности, критеријуме за квалитативни избор привредног субјекта, критеријуме за доделу уговора, услове уговора, обрасце докумената, информације о обавезама и друге информације потребне за припрему и подношење понуде, ако нису садржани у јавном позиву и другим огласима. Конкурсна документација, сачињена у складу са Законом, истовремено са слањем на објављивање јавног позива, позива за подношење пријава или позива за подношење понуда или преговарање, шаље се на објављивање на Портал јавних набавки.

**Средства обезбеђења** – Закон посебно регулише питање достављања средстава обезбеђења и то ради обезбеђења озбиљности понуде, испуњења уговорних обавеза, отклањања недостатака у гарантном року, за одговорност за проузроковану штету, као и ради повраћаја аванса. Новина у погледу средства обезбеђења које се доставља за озбиљност понуде јесте ограничење његове вредности. Ово средство обезбеђења не може да буде веће од 3% вредности понуде без ПДВ-а. Вредност средстава обезбеђења у осталим случајевима, осим код обезбеђења авансног плаћања, не може да буде већа од 10% вредности уговора без ПДВ-а, а за обезбеђење авансног плаћања средство се доставља у висини тог аванса. Новитет, свакако јесте и могућност наручиоца да захтева достављање средства обезбеђења од одговорности за проузроковану штету која може настати у вези са обављањем одређене делатности. Такође, новим Законом је прописан и изузетак од обавезе достављања средстава обезбеђења оних корисника буџетских средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, а немају свој рачун, већ расходе и издатке извршавају преко рачуна извршења буџета.

**Измене документације, допуне и додатна појашњења** – Након објаве конкурсне документације, наручилац може у року за подношење понуда да измени или допуни документацију о набавци. У том случају, наручилац је дужан да продужи рок за подношење понуда али под условом да је документација о набавци битно измењена. Сматра се да је документација о набавци битно измењена ако би због измена привредним субјектима било потребно додатно време за припрему понуде или пријаве, а нарочито ако се те измене односе на критеријуме за квалитативни избор, критеријуме за доделу уговора или техничке спецификације предмета набавке.

Закон предвиђа и могућност привредног субјекта да у писаној форми путем портала јавних набавки тражи од наручиоца додатне информације и појашњења у вези са документацијом о набавци у одређеним роковима. Наручилац додатне информације и појашњења објављује на Порталу јавних набавки без навођења података о подносиоцу захтева. Значајна одредба јесте да предмет оспоравања у поступку заштите права не могу да буду евентуални недостаци или неправилности документације о набавци на које није указано на овај начин. Имајући у виду да се комуникација у вези конкурсне документације обавља електронским путем, преко Портала јавних набавки, олакшана је комуникација између наручиоца и понуђача те је олакшан положај наручилаца у смислу што исти сва појашњења могу објавити у прописаном року истовремено без обавезе да сваком појединачном понуђачу припремају појашњења у кратком року, како тренутно стоји у важећем Закону.

**Техничке спецификације** – Најзначајнија новина у погледу техничких спецификација јесте она која дозвољава наручиоцима да захтевају да привредни субјекти доставе извештај о тестирању од тела за оцењивање усаглашености или сертификат издат од стране тела за оцењивање усаглашености, као доказ усаглашености са захтевима или критеријумима.

**II Спровођење поступка јавне набавке**

**Огласи о јавној набавци** – Наручиоци објављују огласе о јавној набавци, а чл. 105. Закона предвиђено је више различитих врста огласа. Посебно је издвојено да претходно информативно обавештење користи само јавни наручилац, док периодично индикативно обавештење и обавештење о успостављању система квалификације користе само секторски наручиоци. Наручилац ће према новом Закону бити дужан да у огласима о јавним набавкама код описа предмета набавке користи ознаке из Општег речника набавке који утврђује Канцеларија за јавне набавке. Огласи ће се објављивати преко Портала јавних набавки на стандардним обрасцима чију садржину такође утврђује Канцеларија за јавне набавке, и то у складу са упутством о начину слања и објављивања огласа, као и другим питањима од значаја за објављивање огласа. Одређени огласи објављују се и на Порталу службених гласила Републике Србије и база прописа.

**Подношење понуде и отварање понуда** – Најважнија новина која се односи на подношење понуда јесте предвиђање могућности подношења понуда електронским средствима путем Портала јавних набавки. Закон предвиђа да понуђач може поднети једну понуду коју може изменити, допунити или опозвати у року за подношење понуда. Понуду може поднети група понуђача а наручилац може од групе понуђача да захтева да се повезују у одређени правни облик након доделе уговора, уколико је то неопходно за реализацију уговора. Што се тиче начина отварања понуда, садржине записника о отварању понуда и друга питања од значаја за поступак отварања понуда, исте прописује Канцеларија за јавне набавке.

**Додатна објашњења, контрола и допуштене исправке** - Закон предвиђа да наручилац може да захтева додатна објашњења која ће му помоћи при прегледу, вредновању и упоређивању понуда или пријава, а може и да врши контролу код понуђача и његовог подизвођача. Ако је понуђач доставио непотпуну или нејасну документацију, наручилац може у прописаном року, који није краћи од пет дана, да захтева од понуђача да достави неопходне информације или додатну документацију. Ово поступање, међутим, не сме да доведе до промене елемената понуде који су од значаја за примену критеријума за доделу уговора или до измене понуђеног предмета набавке.

**Критеријуми за квалитативни избор привредног субјекта** – Закон уводи нову терминологију у овом делу, те тако услове за учешће у поступку јавне набавке назива критеријумима за квалитативни избор, обавезне услове за учешће основима за искључење, а додатне услове критеријумима за избор.

У погледу основа за искључење, Закон прописује да је наручилац дужан да искључи привредног субјекта из поступка ако на било који начин у било ком тренутку поступкајавне набавке утврди да постоје основи за искључење. Основи за искључење јесу ако привредни субјект не докаже да он и његов законски заступник у периоду од претходних пет година од дана истека рока за подношење понуда, односно пријава није правноснажно осуђан за побројана кривична дела, затим, ако не докаже да је измирио доспеле порезе и доприносе за обавезно социјално осигурање, ако утврди да је субјект у последње две године повредио обавезе у области заштите животне средине, социјалног и радног права, те ако постоји сукоб интереса или ако утврди да је привредни субјект покушао да изврши непримерен утицај на поступак одлучивања наручиоца или да дође до поверљивих података или је, пак, доставио обмањујуће податке. Законом је прописана и могућност наручиоца да одустане од искључења привредног субјекта из претходно наведених разлога уколико постоје преовлађујући разлози који се односе на јавни интерес као што је јавно здравље или заштита животне средине.

Наручилац, са друге стране, може да предвиди конкурсном документацијом и друге основе за искључење, као што је стечај привредног субјекта, неспособност за плаћање, покретање поступка ликвидације, ако је утврђена одговорност привредног субјекта за тежак облик непрофесионалног поступања, ако је утврђено да је вршио договоре са другим привредним субјектима у циљу нарушавања конкуренције, или ако постоји нарушавање конкуренције због претходног учешћа привредног субјекта у припреми поступка јавне набавке као и ако утврди да привредни субјект у претходне три године није испунио обавезе из раније закључених уговора о јавној набавци или концесионог уговора односно ако је доставио неистините податке. Закон, такође, уводи још једну могућност када наручилац може одступити од искључења привредног субјекта и то ако привредни субјект докаже да је предузео одговарајуће мере да би доказао своју поузданост без обзира на постојање основа за искључење.

У погледу начина доказивања критеријумима за квалитативни избор привредног субјекта, најзначајнија новина јесте дужност да се критеријуми за квалитативни избор доказују изјавом о испуњености критеријума који образац сачињава Канцеларија за јавне набавке.

**Критеријуми за доделу уговора** – Основна новина јесте што Закон не предвиђа као критеријум за доделу уговора најнижу понуђену цену, међутим у поступку јавне набавке наручилац додељује уговор економски најповољнијој понуди коју, пак, одређује на основу цене, трошкова и односа цене и квалитета, односно трошка и квалитета. Закон посебно регулише питање трошка животног циклуса који омогућава наручиоцима да приликом набавке не узимају у обзир само иницијални трошак набавке одређеног добра већ и трошкове његовог искоришћавања и др.

**Додела уговора** – Наручилац, након прегледа и стручне оцене, одбија понуду, односно пријаву као неприхватљиву ако утврди да постоје основи за искључење привредног субјекта, ако нису испуњени критеријуми за избор, ако нису испуњени захтеви и услови у вези са предметом набавке и техничким спецификацијама, ако није достављено средство обезбеђења за озбиљност понуде, ако постоје ваљани докази о повреди конкуренције или корупцији, ако утврди друге недостатке због којих није могуће утврдити стварну садржину понуде или није могуће упоредити је са другим понудама. Наручилац може да одбије као неприхватљиву и ону понуду која прелази износ процењене вредности предмета јавне набавке или расположивих средстава. Такође, наручилац може да одбије и понуду за коју утврди да је неуобичајено ниска.

Извештај о поступку јавне набавке се саставља након спроведене стручне оцене понуда и исти мора да садржи податке прописане овим Законом.

Наручилац доноси одлуку о додели уговора ако је у стручној оцени понуда утврђено да су се стекли услови за доделу уговора. Одлука се доноси у року од 30 дана од истека рока за подношење понуда, осим уколико није одређен дужи рок. Наручилац је обавезан да одлуку о додели уговора објави на Порталу јавних набавки у року од 3 дана од доношења.

Интересантна новина у Закону јесте увођење новог основа за обуставу поступка и то уколико постану познате околности због којих би, да су биле познате раније, дошло до битне промене у садржају документације о набавци.

Наручилац је дужан да обавештење о додели уговора пошаље на објављивање у року од 30 дана од дана закључења уговора о јавној набавци или оквирног споразума. Збирно обавештење о додели уговора који су закључени на основу оквирног споразума и на основу система динамичне набавке, објављује се тромесечно, у року од 30 дана од дана истека тромесечја у коме су уговори закључени. У случају обуставе или поништења поступка, наручилац је дужан да податке о томе објави у обрасцу обавештења о додели уговора у року од 30 дана од дана коначности одлуке о обустави или поништењу поступка.

**III Извршење уговора о јавној набавци**

**Извршење и измене уговора** – Уговор о јавној набавци се извршава у складу са условима одређеним у документацији о набавци и изабраном понудом. Наручилац даље врши непосредну контролу уговора у складу са условима и понудом, док Министарство надлежно за послове финансија врши надзор над извршењем свих уговора о јавним набавкама.

Највише новина у овом одељку Закона, унето је у погледу могућности наручиоца да врши измене уговора о јавним набавкама. Законом су детаљно уређени разлози због којих се може вршити измена закљученог уговора. Измене су могуће уколико су биле предвиђене у документацији о набавци и уговору о јавној набавци на јасан, прецизан и недвосмислен начин, а могу да укључе и одредбе о промени цене или опција. Измене су могуће и у погледу додатних добара, услуга или радова под условом да повећање вредности уговора не може да буде веће од 50% вредности првобитног уговора и не може да има за циљ избегавање примене самог закона. Измене се могу вршити услед непредвиђених околности, с тим да повећање вредности не може да буде веће од 50% вредности уговора и не може да има за циљ избегавање примене закона. Под одређеним условима, могућа је и промена уговорне стране међутим само у случају правног следбеништва тог привредног субјекта. Под одређеним условима и у одређеним границама може се увећати и обим набавке, а могућа је и замена подизвођача.