

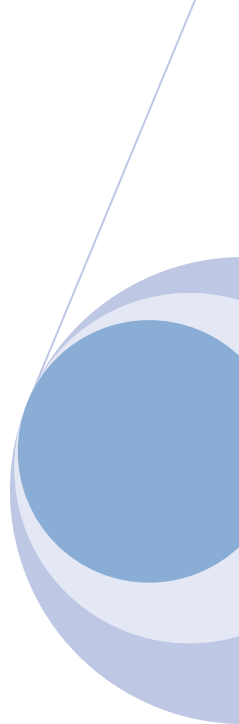
MSc Mersad Z MUJEVIĆ

# JAVNA NABAVKA

---

Pravni okvir sistema javnih nabavki iz 2012. sa upustom za primjenu

Podgorica, septembar 2012. godine



*Autor:*

MSc Mersad Z MUJEVIĆ

*Izdavac:*

UPRAVA ZA JAVNE NABAVKE  
CRNE GORE

*Grafička obrada:*

Miloš Otašević

*Štampa:*

Artgrafika, Podgorica

*Tiraž:*

500

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno i zvaničan stav Misije OEBS-a u Crnoj Gori

# SADRŽAJ

PREDGOVOR	7
DIO I - UVOD	9
1.OPIS OSTVARENIH REZULTATA	11
1.1. Metodologija	11
1.2. Direktive javnih nabavki	13
1.3. Stare materijalne direktive	14
1.4. Nove materijalne direktive	14
1.5. Direktive pravne zaštite	18
DIO II - OPŠTI PRINCIPI I PRAVNI OKVIR	29
2. PREDHODNI PRAVNI I EKONOMSKI NACIONALNI OKVIR	31
2.1. Opšta načela javnih nabavki i njihovo izdvajanje	32
2.2. Opšta načela javnih nabavki: značenje	34
2.3. Zašto su ova načela tako važna?	36
2.4. Uloga javnih nabavki u nacionalnoj ekonomiji	36
2.5. Vrijednost za novac	38
3. CIKLUS NABAVKE	42
3.1. Glavne faze ciklusa nabavke (definisanje projekta; planiranje i analiza rizika; implementacija; završetak; ocjena)	43
4. ETIKA U JAVNIM NABAVKAMA	51
4.1. "Gdje" i "Kako" se pojavljuje korupcija u javnim nabavkama?	55
4.2. Koje su glavne mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama	59
4.3. Profesionalni, nezavisni i nepristrasni javni službenici, etika u javnim nabavkama	66

<b>DIO III - POSTUPCI JAVNIH NABAVKI</b>	69
<b>5. ZAJEDNIČKE OBLASTI</b>	71
5.a. Način sprovođenja postupka javne nabavke	72
5.b. Uslovi za započinjanje postupka javne nabavke	73
5.c. Odluka o započinjanju (pokretanju) postupka	74
5.d. Utvrđivanje (određivanje) predmeta postupka	75
5.e. Utvrđivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki i vrijednosni razred	76
5.f. Tendersku dokumentaciju i tehničke specifikacije	78
5.g. Službenika javnih nabavki i komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda	83
5.h. Objavljivanje poziva za javno nadmetanje	84
5.i. Podnošenje ponude; formalni zahtjevi i bitne odluke	86
5.j. Vremenski rokovi za podnošenje ponuda	91
5.k. Uslovi za učešće u postupku javnih nabavki	92
5.l. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude	96
5.lj. Javno otvaranje ponuda	98
5.m. Odluka o izboru najpovoljnije ponude	99
5.n. Ugovor o javnoj nabavci	100
5.o. Odluka o obustavi postupka javne nabavke	101
5.p. Postupak zaštite prava	101
5.r. Prekršaji	106
5.s. Javne nabavke u oblastima vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja	107
<b>DIO IV</b>	111
<b>6. OTVORENI POSTUPAK</b>	113
6.1. Kada se pokreće	113
6.2. Što se mora uraditi	114
6.3. Što se ne smije uraditi	115
6.4. Što zahtijevati	115
6.5. Što ispuniti	115

<b>7. OGRANIČENI POSTUPAK</b>	117
7.1. Kada pokrenuti	117
7.2. Što se mora uraditi	120
7.3. Što se ne smije uraditi	122
7.4. Što zahtijevati	122
7.5. Što ispuniti	122
<b>8. PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ PRETHODNOG OBJAV- LJIVANJA POZIVA ZA JAVNO NADMETANJE</b>	123
8.1. Kada pokrenuti postupak	123
8.2. Što je potrebno uraditi	130
8.3. Što se ne smije uraditi	132
8.4. Što zahtijevati	132
8.5. Što ispuniti	132
<b>9. OKVIRNI SPORAZUM</b>	133
9.1. Kada pokrenuti postupak	133
9.2. Što je potrebno uraditi	135
9.3. Što se ne smije uraditi	136
9.4. Što zahtijevati	136
9.5. Što ispuniti	136
<b>10. KONKURS</b>	137
10.1. Kada pokrenuti postupak	137
10.1. Što je potrebno uraditi	139
10.2. Što se ne smije uraditi	140
10.3. Što zahtijevati	140
10.4. Što popuniti	140
<b>11. ŠOPING</b>	141
11.1. Kad pokrenuti	141
11.2. Što je potrebno uraditi	141
11.3. Što se ne smije uraditi	142
11.4. Što zahtijevati	143
11.5. Što popuniti	143

12. NEPOSREDNI SPORAZUM	145
13. PREGOVARAČKI POSTUPAK SA PRETHODNIM OBJAV- LJIVANJEM POZIVA ZA JAVNO NADMETANJE	147
DIO V - POSTUPCI JAVNIH NABAVKI: ZNAČAJNE ODLUKE EVROPSKOG SUDA PRAVDE	149
14. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI: ZNAČAJNIJE ODLUKE EVROP- SKOG SUDA PRAVDE	151
DIO VI - PRILOZI	221
Prilog 1	
Aneks 1. Italijanski kodeks ponašanja državnih službenika (Uredba Ministarstva, 28.11.2000) - odabrani djelovi	223
Prilog 2	
Aneks 2: Kodeks državne uprave UK (novembar 2010) - odabrani djelovi -	230
Prilog 3	
Etički kodeks – Asocijacija za upravljanje kupovinom Kanade	234
Prilog 4	
Glavna pravila za obavljanje poslova službenika za javne nabavke	241
DIO VII - UKAZ O PROGlašENJU ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA	245
DIO VIII - Z A K O N O JAVNIM NABAVKAMA	249
DIO IX - LITERATURA	323
DIO X - BIOGRAFIJA	327

## PREDGOVOR

Javna nabavka predstavlja skup radnji i aktivnosti koje preduzima naručilac – obveznik primjene propisa o javnim nabavkama u cilju nabavke roba, izvršenja usluga ili izvođenja radova, za koje izdvaja obezbijeđena sredstva. Obveznici javnih nabavki su država, državne institucije i kompanije, tj. svi subjekti koji direktno ili indirektno rasplažu javnim sredstvima.

Javne nabavke predstavljaju značajan dio tržišta. Prema procjenama Evropske Komisije, ukupna vrijednost javnih nabavki u EU iznosi oko 16 %. Javne nabavke predstavljaju i značajan udio ukupnih troškova poreskih obveznika. Zato je konkurentna praksa u javnim nabavkama ključ za efikasnu javnu potrošnju i za nediskriminatorni razvoj ekonomije.

Konkurentni i transparentni postupci pomažu javnim subjektima da nabavljaju proizvode, usluge i radove boljeg kvaliteta za nižu cijenu. Primjena adekvatnih postupaka javnih nabavki i velika konkurencija umanjuju cijene javnih ugovora. Rezultat toga je da se novac poreskih obveznika efikasnije troši, podstiče se ekonomski razvoj i obezbjeđuje veća konkurentnost.

Novi Zakon o javnim nabavkama ("Sl.list CG" br. 42/11), koji je stupio na snagu 01. januara 2012.godine, donosi značajne novine u postupcima javne nabavke, a koji ima za cilj smanjenje formalizma u postupcima nabavke, smanjenje troškova sprovođenja postupaka za naručioce i ponuđače, te njeno brže i efikasnije sprovođenje. Sa novim zakonom i dosadašnjim iskustvom primjene javila se potreba za literaturom koja će sa stručno - teorijskog, ali i sa praktičnog aspekta sagledati osnovna pitanja Zakona o javnim nabavkama i pomoći osobama koje praktično sprovode postupke javnih nabavki.

Knjiga: "JAVNA NABAVKA Pravni okvir javnih nabavki iz 2012", autora Mersada Z. Mujevića, konkretan je doprinos boljem razumijevanju nove i zahtjevne materije javnih nabavki. Poseban doprinos je praktična primjena koncepta javnih nabavke u poslovnoj praksi u Crnoj Gori. Autor je koristio dugogodišnje profesionalno iskustvo na polju javnih nabavki i pretočio u ovaj Priručnik - knjigu sa ciljem da pomogne u boljem razumijevanju i sprovođenju postupaka javnih nabavki, kako službenicima koji sprovode postupke nabavke, tako i svima koji u postupcima javnih nabavki učestvuju kao ponuđači. Tekst može poslužiti i široj javnosti, posebno akademskoj koja želi detaljnije da se upozna sa ovom aktuelnom temom.

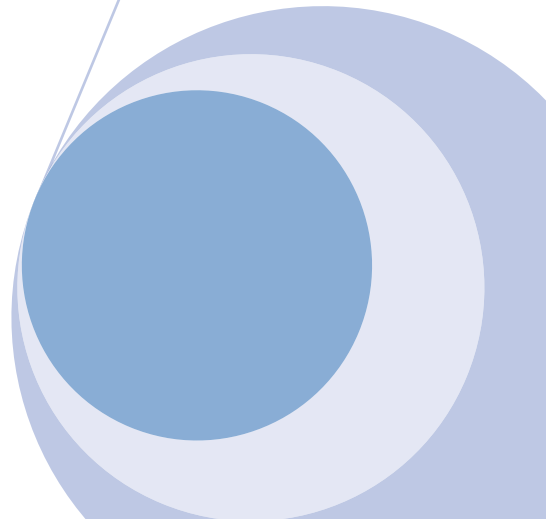
Ministar finansija u Vladi Crne Gore, septembar 2012  
Milorad dr KATNIĆ, s.r.





**DIO I**

**UVOD**





## 1. OPIS OSTVARENIH REZULTATA

Svrha ovog priručnika – u okviru opšteg cilja podizanja javne svijesti o značaju pravilnog sprovođenja postupaka javnih nabavki, jeste da se obezbijedi korisniku Nacionalni priručnik javnih nabavki sa najboljom praksom koja je usmjerena na pružanje praktičnih smjernica službenicima javnih nabavki.

Još preciznije, svrha Priručnika je da pomogne službenicima koji su uključeni u postupke javnih nabavki, na način da budu u mogućnosti da efikasno, ekonomično i efektivno vrše nabavku, uzimajući u obzir komercijalne aspekte i djelovanje – *istovremeno* – u okviru našeg crnogorskog pravnog okvira.

U isto vrijeme, Priručnik mogu koristiti ponuđači kako bi bili u potpunosti informisani o nacionalnim postupcima javnih nabavki i učestvovali u istim uz povećanu mogućnost uspješnosti.

Priručnik će obuhvatati čitav ciklus nabavki od formulisanja strategije nabavki do ispunjenja ugovora.

Naročito će se baviti sljedećim elementima i to ovim redom:

- a.) pravni okvir, politika nabavki i osnovni uvodni aspekti;
- b.) utvrđivanje strategije nabavki;
- c.) uloga službenika zaduženih za nabavke u okviru naručilaca;
- d.) priprema tenderske dokumentacije;
- e.) implementacija tenderskog postupka i ocjena tendera;
- f.) javna dodjela ugovora i sprovođenje ugovora.

Ovaj Priručnik je razmatran u duhu teksta Novog Zakona o javnim nabavkama iz 2011, koji se počeo implementirati 01.01.2012.godine u formi u kojoj je usvojen u Skupštini Crne Gore ("Sl.list CG" br. 42/11).

### 1.1. Metodologija

U skladu sa potrebama korisnika, Priručnik će biti veoma detaljan sa tehničke tačke gledišta, ali, u isto vrijeme, i fleksibilan, te lak za korišćenje.

Priručnik će biti podijeljen u nekoliko oblasti/djelova.

Uvodno poglavlje, koje polazi od pregleda tekućeg našeg - crnogorskog pravnog i ekonomskog okvira, pojašniće cjelokupnu misiju i glavne ciljeve javnih nabavki. U ovom poglavlju biće istaknuti glavni principi, norme i vrijed-

nosti kojima se mora povinovati kompletno osoblje uključeno u proces javnih nabavki (pravednost, objektivnost, transparentnost, i ostalo).

Posebno će se usmjeriti na:

- a.) “ koncept vrijednosti za novac “, vezano za postupke javnih nabavki;
- b.) “ ideju “ ciklusa nabavki;
- c.) pripremnu fazu procesa nabavki;
- d.) značenje “etike“ u javnim nabavkama;
- e.) pravni okvir koji je trenutno na snazi u EU i Crnoj Gori.

Rezultat obezbjeđuje za sve službenike javnih nabavki u Crnoj Gori operativno upustvo koje će moći da da opis “ po fazama “ vezano za svaki postupak javnih nabavki koji postoje u ovom momentu, ističući takođe najčešće i najopasnije greške koje bi trebalo izbjegavati.

Da bi se ovo postiglo:

- a.) u uvodnom poglavlju biće opisana sva glavna pravila i obaveze koje su zajedničke za svaki postupak javne nabavke;
- b.) u poglavljima koja slijede biće analiziran svaki pojedinačni postupak sa usredsređivanjem na njegove tipične karakteristike.

Analiza koja slijedi biće urađena uz korišćenje pet posebnih “ vizuelnih obrazaca “ koji predstavljaju najvažnija pitanja vezano za postupke javnih nabavki, kao što su:

- kada pokrenuti postupak javnih nabavki;
- šta se mora uraditi;
- šta se nesmije uraditi;
- šta zahtijevati;
- šta ispuniti.

Detaljnije, može se reći da je prvo pitanje (“kada pokrenuti“) vezano za suštinske zahtjeve za pokretanje postupka kako je predviđeno Zakonom o javnim nabavkama iz 2012.godine.

Naročita pažnja će zatim biti posvećena, sa ove tačke gledišta, pripremnim aktivnostima koje su usmjerene na sagledavanje javnih potreba koje bi trebalo zadovoljiti i provjeru da li planirani postupak odgovara toj svrsi.

S ovog stanovišta nužno je striktno razjasniti da postupak za naručioce ne počinje objavljivanjem obavještenja na Portalu, već u ranijoj fazi: to se za-

pravo dešava pri odabiru samog postupka.

Ovo je veoma važna okolnost za osiguranje zakonitosti, odnosno za efikasnost čitavog administrativnog djelovanja u ovoj oblasti.

Obrada drugog veoma važnog pitanja “ šta se mora uraditi “ ima za cilj ukazati na cjelinu proceduralnih koraka u svakom pojedinom postupku, sa posebnim napomenama u vezi sa vremenskim ograničenjima, obaveze dostavljanja informacija, itd.

U trećem koraku odgovaranjem na specifično pitanje “ šta se ne smije uraditi “, biće istaknute najčešće greške iz prakse (na primjer: pogrešno tumačenje vrijednosnih razreda, itd), a kako bi se pomoglo javnim službenicima uključenim u postupke da ih izbjegnu.

Odgovaranjem na pitanje “ šta zahtijevati “, biće naznačena sva dokumenta koja se moraju zahtijevati u kontekstu svake pojedinačne faze postupka.

U posljednjem koraku, u vezi sa pitanjem “ šta ispuniti “, biće istaknuto - gdje je i ako je to moguće - koja se vrsta standardnih obrazaca koji su trenutno na snazi može propisno koristiti u ovoj fazi postupaka javnih nabavki.

Opredjeljenje na vizuelne obrazce umjesto na “ klasične “ strukture rezultat je nastojanja maksimalizovanja uticaja ovog Priručnika na svakodnevni rad službenika za javne nabavke u Crnoj Gori.

Pri izradi ovog Priručnika autor se vodio sviješću da su jednostavnost njegovog razumijevanja i korišćenja od strane onih kojima je namijenjen u funkciji stvaranja kvalitetnijih pretpostavki za funkcionalne javne nabavke, a time i osiguranja boljeg, racionalnijeg i efikasnijeg rada javnih subjekata, uz značajno racionalizovanje trošenja javnog novca.

## ***1.2. Direktive javnih nabavki***

Direktive su zapravo akt harmonizacije koji obavezuje na postizanje cilja, a državna vlast ima mogućnost smislaonog implementiranja direktive u unutrašnji pravni poredak.

U državama članicama, ipak, u skladu sa osnovnim načelima suprematije prava Zajednice nad nacionalnim pravom i u skladu sa doktrinom direktne primjene propisa, a oblikovano u skladu sa sudskom praksom Evropskog Suda Pravde, moguće je direktno pozivati se na one odredbe u direktivama

koje državama članicama nalažu tako jasno, precizno i bezuslovno izražene obaveze, da ih nije moguće interpretirati drugačije nego kao što su zapisane, odnosno državi ne dopuštaju nikakvu diskreciju. Takvu će direktivu, na zahtjev stranke u konkretnom sporu u pojedinačnoj državi, nacionalni sud morati primijeniti.

### **1.3. Stare materijalne direktive**

*Direktiva Vijeća 92/50/EEZ od 18. juna 1992. o usklađivanju postupaka dodjele ugovora o pružanju javnih usluga.*

*Direktiva Vijeća 93/36/EEZ od 14. juna 1993. o usklađivanju postupaka dodjele ugovora za javnu nabavku robe.*

*Direktiva Vijeća 93/37/EEZ od 14. juna 1993. o usklađivanju postupaka dodjele ugovora o javnim radovima.*

*Direktiva Vijeća 93/38/EEZ od 14. juna 1993. o koordiniranju postupaka nabavke od strane subjekata koji djeluju u sektorima vodoprivrede, energetike, prevoza i teleko-munikacija.*

*Direktiva 97/52/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 13. oktobra 1997. kojom se mijenjaju i dopunjavaju Direktive 92/50/EEZ, 93/36/EEZ i 93/37/EEZ o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga, ugovora o javnim nabavkama roba, te ugovora o javnim radovima.*

*Direktiva 98/4/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 16. februara 1998. kojom se mijenja i dopunjava Direktiva 93/38/EEZ o usklađivanju postupaka nabavke subjekata koji posluju u području vodosnabdijevanja, energetike, saobraćaja i telekomunikacija.*

### **1.4. Nove materijalne direktive**

*Direktiva 2004/17/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004. kojom se usklađuju postupci nabavke subjekata koji djeluju u sektoru vodoprivrede, energetike i saobraćajnom sektoru, te sektoru poštanskih usluga.*

*Direktiva 2004/18/EZ Evropskoga parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004. o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o nabavci roba, te ugovora o pružanju javnih usluga.*

\*\*\*\*\*

Evropski parlament i Vijeće donijeli su dvije nove direktive, koje mijenjaju i povezuju važeće direktive u javnom i komunalnom sektoru, i to: Direktivu (Smjernicu) 2004/18/EC o usklađivanju postupaka za predaju javnih nabavki za nabavku robe, javnih nabavki za usluge i javnih nabavki za radove (u nastavku Konsolidirana direktiva 2004/18/EC odnosno Direktiva 2004/18/EC) i Direktivu 2004/17/EC o usklađivanju postupaka nabavki od strane naručioca, koji posluju u vodoprivrednom, energetsom, saobraćajnom i poštanskom sektoru (u nastavku: Direktiva za infrastrukturni sektor 2004/17/EC, odnosno Direktiva 2004/17/EC).

#### ***1.4.1. Svrha uređenja***

Novo uređenje trebalo bi da smanji birokratiju, odredbe, na koji način se mogu koristiti socijalna i ekološka mjerila kod sprovođenja postupka javnih nabavki, i garancije da naručioci i ponuđači mogu uštedjeti vrijeme i novac korišćenjem nove tehnologije kod sprovođenja postupaka. Bitna osobina obje direktive je da budu lakše razumljive svima koji u javnim nabavkama učestvuju bilo kao naručioci, bilo kao ponuđači.

#### ***1.4.2. Sadržaj novih direktiva***

Nove direktive su zbog osavremenjivanja ublažile neke odredbe koje su se činile ne-dovoljno elastičnim, sa ciljem postizanja najbolje vrijednosti novca. Kada su u pitanju kompleksne nabavke, novo uređenje javnih nabavki omogućava "dijalog" između javnih naručilaca i ponuđača kod utvrđivanja uslova nabavke; novi postupak trebalo bi da osigurava da taj "dijalog" neće nepovoljno uticati na načela transparentnosti i ravnopravnog dijaloga. Kako bi uprava mogla imati korist od ekonomije obima, koji proizilazi iz dugo-ročne politike javnih nabavki, te kako bi osigurali sigurnu nabavku i potrebnu elastičnost kod nabavki koje se ponavljaju, pristup novih direktiva standardnim javnim nabavkama je elastičniji. Naručiocima iz javnog sektora omogućena je veća elastičnost kod određivanja svrhe javne nabavke: prema novim odredbama, naručioci iz javnog sektora mogu odrediti svoje zahtjeve i u pogledu uspješnosti, a ne samo u pogledu standarda.

Osavremenjivanje znači i prilagođavanje postupaka novom, promjenljivom ekonomskom okruženju. Iako su dosadašnje direktive bile osavremenjene u devedesetim godinama prošlog vijeka, one proizilaze iz sedamdesetih godina. Zbog toga je bilo potrebno odgovoriti na promjene koje proizilaze iz procesa, kao što je revolucija informacione tehnologije ili liberalizacija telekomunikacija. Upotreba informacione tehnologije kod javnih nabavki je ključni

element u pomoći organima javne uprave, kako bi se prilagodili promjenljivom okruženju i tako učinili javne nabavke efikasnijim. Zbog toga je zakonodavni paket oblikovan tako da podstiče javne naručioce na veću upotrebu elektronskih sredstava, na primjer, skraćivanjem vremena koje se utroši na objavu javnog nadmetanja. Kao rezultat liberalizacije i efikasne konkurentnosti u telekomunikacijama, nove odredbe ovo područje isključuju iz direktive, koja se u pogledu istih primjenjivala. Posljedično se na drugoj strani ukida sadašnje isključenje telekomunikacionih usluga na području Direktive 92/50/EEZ (član 18) sa stanovišta ponuđača usluga. Prema liberalizaciji telekomunikacionog područja (koja je vodila prema isključenju sa područja relevantne djelatnosti u komunalnom sektoru), isključivanje javnog naručivanja tih usluga od strane naručioca državnih organa više nije primjereno. Kako se sličan razvoj očekuje i na ostalim područjima, kao što su električna energija i voda, zakonodavni paket predviđa mehanizam za njihovo isključivanje u trenutku kada će liberalizacija i efikasna konkurencija postati realnost.

Upozoravamo na izmijenjene granične vrijednosti, u vezi sa kojima se koriste odredbe svake direktive. Dok su do sada neke vrijednosti bile izražene u SDR (special drawing rights, međunarodna valutna jedinica), na koju se poziva Sporazum Svjetske trgovinske organizacije o javnim nabavkama (GPA), a neke u ECU, od sada će sve granične vrijednosti biti izražene u eurima (€). Granične vrijednosti od sada će iznositi 5.278.000 € za nabavke radova i koncesije za radove, 136.000 € ili 211.000 € za nabavke roba i usluga u javnom sektoru, te 422.000 € za nabavke usluga u infrastrukturnom sektoru. Granične vrijednosti još uvijek su na dovoljno niskom nivou, odnosno granice su niske barem kao u Sporazumu Svjetske trgovinske organizacije o javnim nabavkama, tako da će sve nabavke koje su obuhvaćene sporazumom, biti obuhvaćene i u direktivama. Kako bi osigurali takvo postupanje i ubuduće, direktive predviđaju da Komisija svake dvije godine u skladu sa mogućim budućim promjenama, granične vrijednosti prilagodi relativnim vrijednostima eura (€) i SDR-a (član 78 Direktive 2004/18/ECi član 69 Direktive 2004/17/EC).

Instituciju okvirnih sporazuma obrađuju član 32 Direktive 2004/18/ECi član 14 Direktive 2004/17/EC. Na području klasičnog sektora radi se o uvođenju posebnih odredbi o korišćenju okvirnih sporazuma, koji će vjerovatno kvalitativno uticati na dosadašnju praksu. Uključuju dozvolu za određene vrste "okvira" koji do sada nijesu bili propisani, i utvrđuju posebni postupak za sprovođenje tih okvirnih sporazuma. Ovo važi u slučajevima kada sporazum uključuje dobavljače koji predlažu nove ili promijenjene ponude u konkurenciji za određenu nabavku. Nove direktive to dozvoljavaju u slučaju ako su ispunjeni uslovi i utvrđeni primjereni rokovi za ponuđače (tačka 4b



člana 32), kako bi se dobavljač (vidi tačku 5 člana 1 i tačku 3 člana 32 Direktive 2004/18/EC) odnosno dobavljači izabrali na osnovu naprijed navedenih kriterijuma za dodjelu javne nabavke (tačka 4d člana 32), kada se javni naručioci posavjetuju sa svim okvirnim dobavljačima (tačka 4a člana 32), te da ponude do isteka roka moraju biti povjerljive (tačka 4c člana 32). Za okvirne sporazume uvedena su neka ograničenja, kao što je pravilo da ne mogu prelaziti četiri godine, osim u izuzetnim, opravdanim slučajevima (tačka 2 člana 32). Direktiva, takođe, određuje detalje sadržaja obavještenja - poziva, koji se koristi kod okvirnih sporazuma. Predviđeno je, takođe, da naručioci ne smiju koristiti okvirne sporazume na način koji bi ograničavao konkurenciju. Na kraju, propisani su svi detalji za korišćenje okvirnih sporazuma, kao na primjer, da poziv za dostavljanje ponuda za svaku odabranu javnu nabavku putem okvirnog sporazuma nije potrebno objaviti.

Kao dodatak obaveznim standardima, specifikacije bi se mogle oblikovati u pogledu uspješnosti ili funkcionalnih zahtjeva pod uslovom da su dovoljno precizne. Kako se evropski standardi ili nacionalni standardi, koji se primjenjuju, moraju koristiti kao referentno sredstvo za opis proizvoda ili usluge, javni naručilac ne može insistirati na tome da traženi proizvodi ili usluge moraju biti u skladu sa detaljima predmetnog standarda. Prihvatiti moraju ostale primjerene proizvode ili usluge, koji ispunjavaju jednaka mjerila u pogledu uspješnosti, a da je pri tom korišćena drugačija tehnologija od one koja je navedena u standardu. Ponudilac je onaj koji je dužan dokazati da ponuda ispunjava kriterijume u pogledu uspješnosti i funkcionalnosti. To može učiniti i na način da se izradi tehnički dosije proizvođača ili predoči nabavka nezavisne treće strane (vidi i tačku 29 preambule Direktive 2004/18/EC).

Pitanje rokova obrađuju član 38 Direktive 2004/18/EC i član 45 Direktive 2004/17/EC. Opšti rokovi u suštini su ostali nepromijenjeni. Predviđeno je, međutim, skraćenje najkraćih rokova, i to zbog toga da bi se poštovalo i podsticalo korišćenje elektronskih sredstava. Rokovi će se skratiti za sedam dana za postupke u toku za predaju javnih nabavki, a kod predaje zahtjeva za učestvovanje u ostalim postupcima, u kojima javni naručilac putem elektronskih sredstava nudi slobodan direktan pristup dokumentaciji nabavke, rokovi se mogu skratiti za dodatnih pet dana (tačka 5 i 6 člana 38 odnosno tačka 5 i 6 člana 45).

Uslovi za učestvovanje određeni su u članovima 44-52 Direktive 2004/18/EC i člana 51-54 Direktive 2004/17/EC. Između promijenjenih pravila potrebno je uvesti novinu, koja od javnih naručilaca zahtijeva da se iz postupka javnih nabavki isključe organizovanim kriminalom, korupcijom i pranjem novca, te prevarama protiv finansijskih interesa zajednice (tačke 1a do

1d člana 45). Inače je, kao i prema važećem uređenju, isključivanje fakultativno.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude određeni su u članu 53 Direktive 2004/18/ECi članu 55 Direktive 2004/17/EC. Član, odnosno članovi uvode odredbu, koja će od javnih naručilaca obavezno zahtijevati da unaprijed navedu koju će težinu imati mjerila za dodjelu nabavke (naravno, kada će se dodjela zasnivati na ekonomski najpovoljnijoj ponudi). Ovdje, takođe, valja dodati da tačka 1 preambule Direktive 2004/18/EC naglašava da je potrebno iz sudske prakse Suda Evropske zajednice razabrati dopustivost socijalnih i/odnosno ekoloških kriterijuma, pod uslovom da su isti povezana sa predmetom javne nabavke, te da ne uzrokuju zabranjeno ograničavanje konkurencije. Ova mogućnost je između nabrojanih potkriterijuma za ekonomski najpovoljniju ponudu, izričito i zapisana (... , environmental characteristics,...; tačka 1a člana 53).

### ***1.5. Direktive pravne zaštite***

Direktiva Vijeća 92/13/EEZ od 25. februara 1992. o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu pravila Zajednice za postupke revizije kod subjekata koji posluju u području vodosnabdijevanja, energetike, saobraćaja i telekomunikacija.

Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. o usklađivanju zakona, propisa i upravnih odredbi koji se odnose na primjenu postupaka revizije kod dodjele ugovora o javnim nabavkama i javnim radovima.

Svaka država sama određuje postupak pravne zaštite na području davanja ponude javne nabavke. Ta je autonomija za države članice jako ograničena pravilima Evropske zajednice. Svaka država uvijek može odrediti takav sistem pravne zaštite koji će minimalne zahtjeve pravne zaštite premašiti. Pored temeljnih načela evropskog prava, koja proizlaze prije svega iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, a posebno načela nediskriminacije i slobodnog protoka, pravni poredak države članice mora posebno slijediti pravila dviju direktiva tzv. direktiva pravne zaštite.

Sedamdesetih godina su materijalne direktive uredile postupak javne nabavke za nabavku robe, građevinskih radova i usluga na klasičnom području, kao i na područjima saobraćaja, vodosnabdijevanja, energetike i telekomunikacija, ali pri tom nisu predvidjele i pravnu zaštitu. Pravna zaštita je protiv odluka donesenih u postupku javnih nabavki još uvijek bila moguća pod uslovima nacionalnih pravnih poredaka ili, pak, direktno pred tijelima Zajednice i u skladu sa pravilima Osnivačkog ugovora.

Prije donošenja direktiva pravne zaštite postojala je mogućnost da slične slučajeve pojedine države članice, zbog različitih nacionalnih sistema pravne zaštite, tretiraju na različite načine. Stoga je potreba za djelotvornom i harmonizovanom pravnom zaštitom usloвила potrebu donošenja regulative pravne zaštite na nivou Zajednice.

Jedan od razloga za neuspješnu primjenu prvih direktiva javnih nabavki iz 1970-tih i 1980-tih godina bio je nedostatak efikasnih mehanizama koji bi ispravljali povrede zakona. Naručioци su obično zanemarivali postojeće propise javnih nabavki i njihova povreda prolazila je nekažnjeno. Zbog toga je Evropska komisija predložila nove direktive čiji je cilj bio jačanje mehanizama sprovođenja propisa i na državnom nivou i na nivou Zajednice. Dvije korektivne direktive je trebalo da koordiniraju žalbene postupke koji su bili dostupni u postupcima javnih nabavki u klasičnom sektoru i u infrastrukturnom sektoru. Prva je direktiva regulisala područje pravne zaštite u postupcima davanja ponude javnih nabavki, a usvojena je krajem 1989. godine (Direktiva 89/665/EEZ), a 1992. godine je pravnu zaštitu za javne nabavke na područjima vodosnabdijevanja, energetike, telekomunikacija i saobraćaja (komunalni sektor) regulisala i Direktiva 92/13/EEZ (u nastavku teksta: direktive pravne zaštite). Poput "proceduralnih" direktiva koje koordiniraju postupke javnih nabavki, "korektivne" direktive ciljaju, ne na kreaciju sistema EU, niti na stvaranje potpunog uređenja državnih žalbenih sistema, nego na stvaranje ograničenog seta nekoliko zajedničkih pravila koja moraju poštovati svi državni sistemi (koji se razlikuju u mnogim važnim pitanjima). Direktive su jednim dijelom jednake, tako da će se prvo razmotriti zajedničke odredbe, a tek onda neke razlike.

Cilj donošenja direktiva pravne zaštite bio je da podstakne oštećene ponuđače na češću primjenu pravnih sredstava, s jedne strane, te generalna i specijalna prevencija, s druge strane. Takav se cilj može postići samo djelotvornom pravnom zaštitom. Naime, djelotvorna pravna zaštita, s jedne strane, oštećene stranke podstiče da, vjerujući u nju, pokreću postupke pravne zaštite, a s druge strane takvo djelotvorno pravno sredstvo djeluje adekvatno preventivno na konkretnog naručioca, kao i na sve ostale naručioce.

Cilj Direktive pravne zaštite nije unifikacija pravne zaštite na nivou država članica nego njena harmonizacija. Države članice su pravnu zaštitu uredile različito. Možda je baš pravna zaštita ono područje javnih nabavki na kojem je najviše do izražaja došla, na normativnom nivou postojeća, a u praksi (posebno Suda Evropske unije) relativno ograničena, mogućnost države da, u skladu sa članom 249 Ugovora o osnivanju Evropske unije, direktive uključi u svoj poredak na taj način što slobodno odlučuje o izboru oblika i sredstava za njihovo sprovođenje.

Direktive pravne zaštite primjenjuju se samo za javne nabavke koje spadaju u sklop materijalnih direktiva. To znači da ispod navedenih pragova vrijednosti i u nekim drugim slučajevima (npr. nabavke povjerljive prirode) njihova implementacija nije (nužno) potrebna.

Već iz teksta preambula direktiva pravne zaštite možemo uočiti nekoliko načela zaštite ponuđača iz čega proizilazi da zaštitu ponuđača treba osigurati, koliko god je moguće, a) brzo, b) nediskriminacijski, c) pristupačno i, posebno, d) djelotvorno. Pri tom načela ne smiju biti sama sebi cilj nego moraju rezultirati otvaranjem tržišta javne nabavke, što izričito zahtijeva stav 11. Preambule Direktive 92/13/EEZ.

Osim uporedivog žalbenog postupka u svim državama članicama, direktive žele osigurati i mogućnosti različitih mjera za sprečavanje kršenja i njihovih posljedica u postupcima javnih nabavki. Predviđene mjere (riječ je o tzv. opštim mjerama) i sredstva posebno bi trebalo da omoguće intervencije tokom samog postupka, poništavanje nezakonitih odluka i naknadu štete. Pravna sredstva, odnosno mjere pravne zaštite, predviđena su kumulativno i nezavisno od vrste postupka javne nabavke. Drugačija pravila važe za nabavke uređene Direktivom 92/13/EEZ.

Analizu sadržaja teksta započinjemo činom aktivne legitimacije koji direktive pravne zaštite omogućavaju prilično ekstenzivno. Aktivno je legitimisan svako ko ima, ili je imao, interes za dodjeljivanje nabavke i ko je bio, ili bi mogao biti, oštećen zbog pretpostavke kršenja. Ovako određena aktivna legitimacija širokom krugu "subjekata legitimacije" omogućava pristup pravnoj zaštiti, s jedne strane, a s druge strane, nastoje se izbjeći moguće zloupotrebe. Pravo na pravnu zaštitu, utemeljeno na objektivnim kršenjima, ograničeno je na Evropsku komisiju (odnosno drugu državu članicu), ali ni one ne mogu pokrenuti postupak na nacionalnom nivou nego, na posljednjoj instanci, pred Sudom Evropske unije. Na nacionalnom nivou svako treba iskazati aktivnu legitimaciju. Tako se postupkom pravne zaštite, kao što je u uvodu već spomenuto, ostvaruju, više ili manje, isključivo privatni interesi (ponudioca). Sud EU je na području aktivne legitimacije već stvorio obimnu sudsku praksu. Tako je sud u slučaju C-230/02, Grossman Air Service odlučio da zahtjeve člana 1(3) i 2(1)(b) Direktive Vijeća 89/665/EEZ treba interpretirati tako da ne zabranjuju razmatranje aktivne legitimacije kao da je, nakon što je ponuda javne nabavke već data, izgubila pravo na pravnu zaštitu u žalbenom postupku ako nije učestvovala u postupku davanja ponude javne nabavke stoga što nije mogla ponuditi sve usluge raspisane u tenderu, jer su zahtjevi tenderske dokumentacije navodno bili diskriminatorni pa se već prije davanja ponude na to nije žalila. Isto tako, tijelu pravne zaštite ne treba dopustiti da ponudu

(ponuđača), koju naručilac nije razmatrao kao nepravilnu, ocijeni kao takvu i na toj osnovi ponuđaču ospori pravo na pravnu zaštitu. Naime, Sud EU je u presudi C-249/01, Werner Hackermüller i Bundesimmobiliengesellschaft mbH, Wiener Entwicklungsgesellschaft mbH für den Donaauraum AG odlučio da član 1(3) Direktive 89/665/EEZ ne dopušta odbijanje saradnje u žalbenim postupcima, određenim direktivom, ponuđaču koji osporava zakonitost odluke naručioca o davanju ponude javne nabavke, u kojem njegova ponuda nije ocijenjena najpovoljnijom s toga što bi naručilac njegovu ponudu trebalo već na početku da isključi iz drugih razloga (ali nije isključio) i posljedično nije bio oštećen niti je, zbog tvrdnje o kršenju, postojao rizik nastajanja štete. U žalbenom postupku, na koji, dakle, ima pravo, ponuđaču treba dopustiti da osporava razloge za isključivanje na osnovu kojih tijelo pravne zaštite u postupku žalbe namjerava zaključiti da ponuđač nije bio oštećen niti je, zbog navodnog kršenja, postojao rizik štete.

Države mogu, od lica koje namjerava zatražiti pravnu zaštitu, zahtijevati da prethodno o tome obavijesti naručioca o navodnom kršenju i o svojoj namjeri (član 1 tačka 3 Direktiva) pokretanja pravne zaštite. Odredba bi trebalo da podstiče neformalne nagodbe, ali njeno unošenje u nacionalno zakonodavstvo ni u kom slučaju ne bi smjelo dati mogućnost nepotrebnog odlaganja djelotvorne pravne zaštite. Direktive pravne zaštite ne određuju tijela pravne zaštite, ali određuju posebne mjere opreza za slučajeve kad u postupcima pravne zaštite ne odlučuju sudovi. Direktive dopuštaju i mogućnost da ovlašćenja za sprovođenje mjera budu dodijeljena raznim tijelima.

Pokretanje postupaka određenih direktivama samo po sebi nema suspenzivno dejstvo (član 2 tačka 3 Direktiva), a takva bi trebalo da bude i praksa većine nacionalnih zakonodavstava država članica.

Mjere pravne zaštite, odnosno ispravnije rečeno obaveze države kod osiguravanja pravne zaštite u dosadašnjem su tekstu već spomenute. Prva obaveza, zapisana u direktivama pravne zaštite, zahtijeva intervenciju tokom samog postupka i to s mogućnošću donošenja privremenih mjera sprečavanja za otklanjanje navodnog kršenja ili sprečavanje daljeg nanošenja štete stranci čim je to moguće (jednostavnije: privremene mjere), uključujući zaustavljanje ili garanciju zaustavljanja postupka javne nabavke ili ostvarivanja bilo koje odluke naručioca (član 2 tačka 1a Direktiva). Mogućnost izdavanja privremenih mjera antipod je odredbi 3 tačka 2 člana obje Direktive prema kojima države imaju mogućnost regulisanja pravne zaštite na takav način da pokrenuti postupak pravne zaštite nema suspenzivno dejstvo. Intervencija tokom samog postupka javne nabavke važan je instrument prije svega onda kad pravna pravila ne omogućavaju poništavanje već sklopljenog ugovora (mjera

br. 2) i kad visina odštete ne daje odgovarajuće zadovoljenje (mjera br. 3). Direktive državama članicama daju mogućnost da same predvide odgovarajuće mjere i odrede koje je tijelo mjerodavno za odlučivanje o privremenim mjerama. Ističe se samo značenje upozoravanja i trenutnog djelovanja u slučaju kršenja. Direktive, prije svega, žele osigurati djelotvoran postupak pravne zaštite. Uzeta je u obzir mogućnost da bi, u slučaju kršenja i djelovanja u vezi s kršenjem, mogla nastati neuporedivo veća šteta nego u slučaju ostvarivanja odluke donesene nasuprot pravilima, čime se javni interes postavlja iznad privatnog. U slučajevima kada bi štetne posljedice takvog postupanja bile veće od koristi, pravila dopuštaju da se mjera ukidanja kršenja ne sprovede. Takvo rješenje uzima u obzir suprotstavljene interese postupaka javne nabavke i u izuzetnom slučaju zaštitu ponuđača podredi djelotvornosti konkretnog postupka javne nabavke. Privremenim mjerama izbjegava se nepopravljiv položaj i omogućava trenutno popravljavanje grešaka. Tako će, pored odloženog zadovoljavanja javnog interesa, u slučaju ponavljanja postupka javne nabavke, biti kažnjeni i drugi, bona fides ponuđači, koji će, zbog novog postupka, imati dvostruke troškove. Kasnijim zadiranjem u već sklopljeni ugovor negativne posljedice poništavanja ugovora nije moguće izbjeći.

Kao druga mjera predviđeno je poništavanje nezakonitih odluka, odnosno poništava-nje i garancija poništavanja nezakonitih odluka, uključujući i ukidanje diskriminatorских tehničkih, ekonomskih ili finansijskih specifikacija u tenderskoj dokumentaciji, ugovor-nim dokumentima ili u bilo kojem drugom dokumentu povezanom s postupkom javne nabavke (član 2 tačke 1b Direktiva). Trebalo bi da bude omogućeno poništavanje odluke o izboru i/odnosno diskriminatorским tehničkim, ekonomskim i finansijskim uslovima nadmetanja (vidi, na primjer, C-448/01, EVNAG). Direktive u jednakoj mjeri garantuju pravnu zaštitu i protiv odluke o tome da se javna nabavka ne dodijeli, pored ostaloga, i tako što tijelo pravne zaštite (u slučaju kršenja prava Zajednice o javnoj nabavci, odnosno nacionalnih propisa koji to pravo implementiraju) takvu odluku poništi. Tako je Sud EZ, u slučaju C-92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs- GmbH(HI) protiv Stadt Wien, odlučio da nacionalni poredak, koji tijelima pravne zaštite u takvim slučajevima omogućava samo presudu eventualne arbitrarnosti odluke o tome da se javna nabavka ne dodijeli, nije u skladu sa Direktivom 89/665/EEZ. Sud je bio mišljenja da ovako usku presudu ne dopuštaju ni tekst niti duh te Direktive. Sud, međutim, nije odgovorio na pitanje na kakav način pravnu zaštitu treba osigurati, nego je samo upozorio da pri tom moraju biti poštovana, naročito, načela ravnopravnosti i djelotvornosti.

Mogućnost poništavanja odluke o izboru može se, do sklapanja ugovora, ograničiti. Stanovište je Suda Evropske zajednice, u slučaju C-81/98, Alcatel Austria ADi drugi, Siemens AGOesterreich, Sag-Schrack Anlagen technik



AGprotiv Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, da u takvim slučajevima odluku o dodjeli javne nabavke ponuđačima treba saopštiti u razumnom vremenu prije sklapanja ugovora. Nakon toga je moguća odštetna sankcija. S toga, poništavanje već sklopljenog ugovora o javnoj nabavci nije obavezna mjera ali se za takvu mogućnost odlučila većina država članica, a na osnovu analize presude u slučaju C-87/94R Komisija protiv Belgije (Transport case) za nju se zalaže i Sud Evropskih zajednica. Države mogu propisati da u slučaju podnošenja zahtjeva za odštetu (zbog nezakonite odluke) takvu nezakonitu odluku mora prvo poništiti mjerodavno tijelo.

Među obaveznim mjerama koje zahtijevaju direktive pravne zaštite nalazi se i garantovanje naknade štete–davanje odštete osobama oštećenim kršenjem propisa (tačke 1c, člana 2 u obje Direktive) u što bi se, pored neuspješnog ponuđača, mogao ubrojiti i naručiočev dobronamjerni ugovorni partner. Naknada štete u klasičnom (javnom) kao i u komunalnom sektoru obavezna je mjera koja proizilazi i iz člana 18 preambule Direktive 92/13/EEZ: "... jer uvijek mora postojati mogućnost podnošenja odštetnog zahtjeva". Pa ipak, Direktiva 89/665/EEZ ne određuje detaljnije ni uslove za odštetnu odgovornost niti visinu (obim) odštete. Osim toga, država može propisati, izuzev u slučajevima kada odluku o dodjeli javne nabavke treba poništiti prije dodjele odštete, da mjerodavno tijelo smije, nakon sklapanja ugovora, odlučivati još samo o dodjeljivanju odštete. Bez obzira na skromne odredbe, regulisanje tog pitanja je, takođe, jedan od prioriteta regulisanja pravne zaštite. Pri tom je Direktiva 92/13/EEZ određenija. Bez obzira na sve navedeno, ima više argumenata za stanovište da direktive o pravnoj zaštiti namjeravaju jasno regulisati samo naknadu troškova učestvovanja u postupku javne nabave i pri tom ne žele posezati u nacionalna pravila o visini naknade štete. Prema odredbi tačke 1d) člana 2 Direktive 92/13/EEZ, odnosno tačke 5 člana 2 Direktive 89/665/EEZ države mogu odrediti da spornu odluku, prije donošenja odluke o odštetnoj odgovornosti, treba prvo poništiti, odnosno da poništavanje nezakonite odluke može biti procesna pretpostavka za ostvarivanje odštete. Prema tački 6 istog člana u obje Direktive, država može mjerodavnost tijela, odgovornog za postupke pravne zaštite nakon sklapanja ugovora, ograničiti samo na priznavanje odštete (izuzev u slučaju kada je potrebno naručiočevu odluku poništiti prije davanja odštete). Ovakvu je mogućnost prihvatila većina država članica. Upravo je mogućnost ograničavanja poništavanja odluke samo do sklapanja ugovora dodatni argument u smjeru šireg priznavanja prava na odštetu. U takvim će slučajevima djelotvornost pravne zaštite nakon sklapanja ugovora biti procjenjivana isključivo s obzirom na pristupačnost i efikasnost odštetne zaštite. Pored gore navedenih mjera, države članice imaju mogućnost da efikasnost pravne zaštite javne nabavke, na područjima vodosnabdijevanja, energetike, telekomunikacija i saobraćaja, osiguraja i drugim mjerama, a pored ostaloga

posebno na takav način što će tijela pravne zaštite odrediti obavezu plaćanja određenog iznosa za slučajeve u kojima kršenje nije prestalo ili spriječeno (tačka 1c član 2 Direktive 92/13/EEZ). Naručilac mora platiti toliki iznos da bi ga (iznos) odvratio od kršenja ili istrajavanja na kršenju. Iznos se može odrediti zavisno o konačnoj odluci o tome je li do kršenja uopšte došlo. Po našem se mišljenju u tom slučaju radi o javnopravnoj dažbini (kazni), koju ne smijemo zamijeniti odštetom za oštećenog ponudioca. Cilj ovog indirektnog pritiska na naručioce (na tom su području naručioci najčešće pravna lica građanskog prava) je njihovo sankcionisanje u specijalnoj i generalnoj prevenciji, dakle u odvratanju od kršenja.

Mirovni i atestni postupak dodatne su mjere, uz čiju bi pomoć prije svega ojačalo povjerenje eventualnih ponuđača i javnosti u korektnost postupaka javne nabavke. Oba su postupka ograničena samo na javni sektor, a njihova je implementacija u nacionalni pravni poredak obavezna. Tome teže i odluke Suda Evropskih zajednica u slučaju C-225/97, Komisija protiv Francuske. Intenciju uvođenja mirovnog postupka (na nivou Zajednice) treba tražiti u omogućavanju mirnog rješavanja sporova. Tako član 31 Direktive 92/13/EEZ glasi: " ... s obzirom na to da se treba pobrinuti za mogućnost pomirenja na nivou Zajednica i omogućiti da se sporovi rješavaju mirno". Ko god ima, ili je imao, interes sklopiti ugovor o javnoj nabavci, a mišljenja je da je postupak sprovođenja javne nabavke bio kršen, može Evropskoj komisiji ili mjerodavnom tijelu u državi podnijeti zahtjev za sprovođenje mirovnog postupka. Osobi koja je podnijela zahtjev za mirenje, naručiocu i ponuđačima, u mirovnom postupku treba da omogući iznošenje svojih navoda. Po jednog arbitra imenuje svaka stranka, a trećeg imenuje Evropska komisija sa stalne liste arbitara. Prije donošenja odluke arbitri se mogu o stručnim pitanjima savjetovati s vještacima. Cilj je postupka da se u što kraćem vremenu postigne rješenje spora, koje mora biti u skladu s pravilima javne nabavke. Postupak nije moguće pokrenuti ako naručilac odbije saradnju u mirovnom postupku. I atestni je postupak regulisan dosta škrto. Naručilac može nezavisne revizore zamoliti da provjere već sprovedene postupke javne nabavke i njihovu ocjenu objaviti u službenom listu Zajednice. Premda izvještaj nema nikakve (direktne) pravne posljedice, ipak se ocjenjuje da podstiče mišljenje nezavisnih revizora da se postupci provedu korektno, a kod ponuđača istog naručioca podstiče interes za buduću saradnju. Atestni postupci u praksi nisu našli svoje mjesto.

Već u uvodu napisano je da se mjerama koje predviđaju Direktive pravne zaštite na nacionalnom nivou ostvaruju privatni interesi, a na nivou Zajednice javni interesi (Ko-misije). Do sada je sažet dio u kojem se osiguravaju privatni interesi, pa nastavljamo s postupkom pred Evropskom komisijom, u skladu



sa članom 3 Direktive 89/665/EEZ i članom 8 Direktive 92/13/EEZ.

Preambule Direktiva pravne zaštite sadrže ishodište da Evropskoj komisiji treba dati mogućnost upozoravanja mjerodavnih organa u državama članicama i naručioca kada god smatra da je došlo do jasnog i očiglednog kršenja postupka javne nabavke, da pri-mjerenim mjerama kršenje brzo otklone (stav 17 Direktive 89/665/EEZ i stav 31 Direktive 92/13/EEZ). Član 3 Direktive 89/665/EEZ i član 8 Direktive 92/13/EEZ normativno regulišu mjerodavnost Evropske komisije u slučaju jasnog i očiglednog kršenja propisa Zajednice o javnoj nabavci. S obzirom na to da se kao naručioci javljaju i (od države nezavisne) osobe privatnog prava i pošto u takvim slučajevima, u pravilu, uticaj države na postupak javne nabavke nije moguć, treba odredbe člana 3 Direktive 89/665/EEZ, a naročito člana 8 Direktive 92/13/EEZ, primjereno implementirati u nacionalno zakonodavstvo država članica (vidi C-236/95, Komisija protiv Grčke) i na taj način omogućiti sprovođenje instituta. Posebne su odredbe člana 3 Direktive 89/665/EEZ već bile spomenute. U ovom sklopu detaljnije razmatramo kompletan postupak po članu 3 te Direktive koji određuje nadležnost Evropske komisije u postupku navodnog kršenja propisa Zajednice o javnoj nabavci. Postupak je prema tom članu motivisan isključivo javnim interesima Zajednice. Tako već u preambuli Direktiva pravne zaštite nailazimo na ishodište da Evropskoj komisiji treba dodijeliti mogućnost – poseban mehanizam upozoravanja mjerodavnih tijela u državama članicama i naručioca – da uvijek, kad misli da je u postupku javne nabavke došlo do jasnog i očitog kršenja propisa Zajednice, ta kršenja brzo otkloni (stav 17 Direktive 89/665/EEZ i stav 30 Direktive 92/13/EEZ). U protivnom bi slučaju, u skladu s načelima dispozitiva postupka pravne zaštite, zaista moglo doći do slučajeva da određena kršenja uopšte ne bi bilo moguće otkloniti kad oštećeni ne bi ostvarivali pravnu zaštitu (stav 16 Direktive 89/665/EEZ i stav 29 Direktive 92/13/EEZ). Zadatak je Evropske komisije da osigura pravilnu implementaciju te upotrebu Direktiva i prakse u državama članicama. Ako smatra da su jasno i očito bili kršeni propisi Zajednice o javnoj nabavci, Evropska komisija smije započeti s postupkom pravne zaštite po članu 3 Direktive 89/665/EEZ prije sklapanja ugovora. Stoga u sklopu predstavljenog instituta pažnju treba posvetiti tekstu odredbe člana 3 Direktive 89/665/EEZ, koja:

- postupak ograničava samo do onog trenutka kada ugovor o dodjeli javne nabavke još nije sklopljen i pri tom striktnost regulative “omekšava” stajalište suda izraženo u presudi C- 359/93, Komisija protiv Holandije, te
- zahtjev da se mora raditi o jasnom i očitom kršenju propisa Zajednice o javnoj nabavci, u što treba uvrstiti i odredbe Osnivačkog ugovora

(vidi C-57/01, Makedoniko Metro, Mikhaniki AEprotiv Elliniko Dimosio). S druge strane, u nadležnost Komisije, na osnovu tog člana, ne spadaju nabavke koje ne dopiru do praga vrijednosti Direktiva.

Evropska komisija, u skladu sa tačkom 2 člana 3, državu i naručioca kumulativno obavještava o razlozima na osnovu kojih zaključuje da se radi o jasnom i očiglednom kršenju propisa o javnoj nabavci Zajednice, te zahtijeva otklanjanje tog kršenja. U roku od 21 dana od prijema obavještenja, mora država (ne naručilac, koji u postupku nema nikakvih obaveza) Komisiju obavijestiti o tome da je kršenje otklonjeno (u tom će slučaju Evropska komisija postupak obustaviti ili će, ako obavještenje ne bude uvjerljivo, o tom slučaju izdati obrazloženo mišljenje) ili obrazložiti zašto do otklanjanja kršenja nije došlo (u tom slučaju Evropska komisija ima jednake mogućnosti kao prije) odnosno obavijestiti da je naručilac zadržao postupak javne nabavke, i to na vlastitu inicijativu ili na osnovu odluke tijela mjerodavnog za pravnu zaštitu. U tom će slučaju Evropska komisija postupak po pravilu zaključiti, ali nije isključena ni mogućnost da se postupak nastavi izdavanjem obrazloženog mišljenja i eventualnim podnošenjem tužbe. U skladu sa navedenim, postupci su pravne zaštite na nivou države i Zajednice međusobno nezavisni. Evropska komisija će na osnovu odgovora države, odnosno ako tog odgovora ne bude (blagovremeno; pri tom upozoravamo da se radi o de facto, a ne i o de iure instruktivnom roku), donijeti odluku o daljim mjerama.

U slučaju da Evropska komisija istraje na tvrdnji o postojanju kršenja, sljedeći je korak izdavanje obrazloženog mišljenja. S druge strane, naručilac, za razliku od države, u postupku nema nikakve formalne obaveze. Prema pravnom poretku Zajednice, nadležnosti su Evropske komisije ograničene sprovođenjem postupaka protiv država članica, a ni u tom slučaju nisu moguće direktne sankcije (izuzetak je konkurentno pravno područje) nego se postupak može samo nastaviti na sudovima Evropskih zajednica, što znači da su nadležnosti Evropske komisije (isključivo) nadnacionalne.

Poseban postupak, određen u članu 3 Direktive 89/665/EEZ, ne zadire u ostale nadležnosti Evropske komisije određene Amsterdamskim ugovorom. U praksi su obavještenje po članu 3 Direktive 89/665/EEZ i pismo o kršenju ekvivalentni. Drugim riječima, pismo o kršenju je kod javne nabavke, u slučajevima prije sklapanja ugovora, obavještenje po članu 3 Direktive 89/665/EEZ. Evropska komisija to praktično izvede tako što u obavještenju o kršenju navede da je obavještenje istovremeno i pismo o kršenju. Tako se u slučaju člana 3 Direktive radi o preventivnom djelovanju Komisije, ali navedena nadležnost niti ukida niti zamjenjuje, a još manje zadire u nadležnosti Evropske komisije koje ima na osnovu člana 226 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Zato Evropska komisija može započeti postupak pravne zaštite

i direktno po odredbama Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i to bez obzira na to što postupak po članu 3 nije primijenila, odnosno bez obzira na što je ugovor o izvođenju javne nabavke već sklopljen (vidi uslove za postupak po članu 3).

Po smislu jednake odredbe kao što su u članu 3 Direktive 89/665/EEZ, sadrži i član 8 Direktive 92/13/EEZ s tom razlikom što je u postupcima po Direktivi 92/13/EEZ rok u kojem država treba da odgovori na tvrdnju o kršenju produžen sa 21 na 30 dana (tačka 3 člana 8).

U gore navedenim izlaganjima više se puta spominje da je odluka tijela mjerodavnog za odlučivanje o pravnim sredstvima ponuđača protiv odluke naručioca prepuštena državama članicama. U mnogim takvim slučajevima o zahtjevu za pravnu zaštitu ne odlučuju sudovi nego posebna prima facie nesudska tijela (pri tom je izuzetak zaštita odštete, koja je u pravilu u nadležnosti sudova). Razloge za takvo uređenje treba tražiti u nužnosti osiguravanja hitnog postupka i (ponekad takođe) suspenzivnog dejstva podnesenog pravnog sredstva – hitnosti da mjerodavno tijelo o podnesenom pravnom sredstvu odluči što prije.

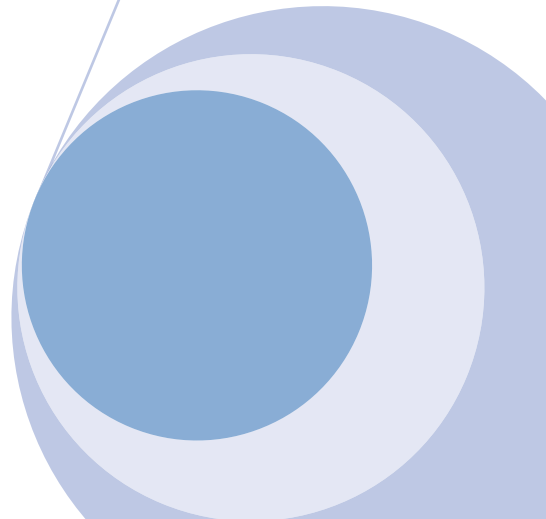
Priroda javne nabavke (davanje izgradnje autoputeva ili samo nabavka robe i usluga za obavljanje svakodnevnog posla) i sistem pravne zaštite (mogućnost poništavanja odluka o izboru, odnosno kompletnog postupka javne nabavke) ne dopuštaju da zahtjevi iz postupaka javne nabavke budu na sudu u istom redu čekanja s ostalim zahtjevima jer je takav način pravne zaštite nedjelotvoran. Direktive inače zahtijevaju da, u slučaju kada mjerodavna tijela za odlučivanje o pravnoj zaštiti nisu sudska tijela, svaku odluku treba argumentovati u pisanoj formi.

U tom slučaju države moraju osigurati da navodno nezakonita odluka mjerodavnog tijela pravne zaštite ili svaki propust u sprovođenju njegovih ovlašćenja mogu biti predmet sudske zaštite ili provjere drugog tijela koje je sud ili tribunal po članu 234 Amsterdamskog ugovora, i koje je nezavisno od naručioca i organa za provjeru pravilnosti postupka javne nabavke. Sistem pravne zaštite po kojem o zahtjevima odlučuju specijalizovana tijela podstiče i Evropska komisija, a isti se nagovještaj može razabrati i iz novih Direktiva 2004/17/EZ (član 72) i 2004/18/EZ (član 81)



## **DIO II**

### **OPŠTI PRINCIPI I PRAVNI OKVIR**





## 2. PREDHODNI PRAVNI I EKONOMSKI NACIONALNI OKVIR

Kao što je predhodno rečeno čini se prikladnim nastaviti u ovom dijelu Priručnika za javne nabavke nabavke tako što će se početi od pravnog i ekonomskog okvira koji je predhodio trenutnom na snazi.

Prateće statistika kazuju da je u postupcima javnih nabavki roba, usluga i ustupanja izvođenja radova u Crnoj Gori, u 2011. godini ugovoreno 377.260.094,38 eura ili oko 11,43 % ukupnog bruto društvenog proizvoda (3,27 mil), dok je u 2010. godini, ukupno ugovoreno 376.260.499,89€ ili oko 12,14 % ukupnog BDP (3,1 milijarda eura). U 2009. godini ovo učešće u ukupnom BDP Crne Gore iznosilo je 14,43%. U 2008. godini učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu bilo je 16,11%. U 2007. godini učešće u ukupnom bruto društvenom proizvodu bilo je 18,92%. Broj evidentiranih zaključenih ugovora u 2010. godini iznosio je 5229, što u odnosu na 2007. godinu pokazuje znatno povećanje broja istih.

Nesumnjiva relevantnost iznesenih podataka, bezrezervno ukazuje da su javne nabavke jedna od oblasti u kojoj Crna Gora čini značajne napore i postiže vidan napredak, postupno se krećući ka sa unijskim propisima potpuno harmonizovanom zakonodavnom sistemu i institucionalnom okviru.

Ovaj proces u širem smislu podrazumijeva liberalizaciju i otvorenost internog domaćeg tržišta, korjenite reforme odnosne javne administracije i efikasnijeg, efektivnijeg i transparentnijeg upravljanja javnim finansijama za brži pristup Evropskoj Uniji.

Implementacija i primjena efikasnijeg sistema javnih nabavki, koji je zasovana na pravednom nadmetanju i koji može da garantuje efikasnost, transparentnost i odgovornost javne potrošnje, predstavlja jedan od osnovnih ciljeva za modernizaciju i efektivnost procesa unutrašnjih administrativnih reformi i prvi korak u pristupu Crne Gore Evropskoj Uniji kao punopravne države članice.

U ovom smislu Crna Gora je usvojila 29.jula 2006.godine Zakon o javnim nabavkama koji je predvidio snažnu reformu koja garantuje efikasnost, efektivnost, transparentnost i odgovornost javne potrošnje. Veliki broj najrelevantnijih propisa i modernih sredstava, primjenljivih u tom trenutku u članicama EU, prenijet je u ovaj Zakon.

Zakon iz 2006.godine naročito je predviđao nove odredbe i definicije, implementira nove tehnike i sredstva kupovine i uvodi, između ostalog, različite

granične vrijednosti, nove propise koji se tiču objavljivanja, zahtjeva, tender-skih postupaka, upotrebe elektronskih sredstava komunikacije, itd. Štaviše, on je predvidio novi institucionalni okvir koji uključuje državni organ zadužen za sprovođenje javnih nabavki – Direkciju za javne nabavke i Komisiju za kontrolu postupaka javnih nabavki.

Na ovoj osnovi, zakon iz 2006.godine mogao se smatrati, kao što je opšte priznato od najrelevantnijih međunarodnih organizacija EK, OEBS-a, WB, EBRD-a, UNDP-a..., velikim dijelom usklađenim sa glavnim ciljevima i načelima na kojima počivaju EU regulative iz ove oblasti.

Ipak, i ako smo mi u Crnoj Gori naročito u Direkciji i Komisiji uložili odgovarajuće napore “potrebni su dalji naponi kako bi se uskladio Zakon sa evropskim standardima i izgradili administrativni kapaciteti koji će sprovesti neophodnu reformu “ što je istaknuto i u Izvještajima EU Komisije i njenim dokumentima o napretku iz 2009 i 2010.godine.

## **2.1. Opšta načela javnih nabavki i njihovo izdvajanje**

Za isticanje i pravilno razumijevanje najvažnijih/osnovnih opštih načela javnih nabavki (načela koja usmjeravaju sve procese javnih nabavki), čini se prikladnim referisati se na navode iz sljedećih izvora:

- Direktive EK o javnim nabavkama,
- Priručnik o javnim nabavkama Svjetske banke i
- Crnogorsko nacionalno zakonodavstvo.

### **Direktive EK: Principi dodjele ugovora**

*“Naručioci će tretirati ponuđače jednako i nedskriminirajuće i djelovaće na transparentan način“.*

### **Svjetska banka: Šta je dobra nabavka? Kako ona izgleda?**

*Glavna obilježja uspješne javne nabavke su:*

- ekonomičnost,
- efikasnost,
- pravičnost,
- pouzdanost,
- transparentnost,
- odgovornost i
- etički standardi.



**Ekonomičnost:** Nabavka je radnja kupovanja čija svrha je da pruži najbolju vrijednost za novac. Za kompleksne kupovine vrijednost može da znači više od same cijene, na primjer, pošto se takođe mora osvrnuti na pitanja kvaliteta. Štaviše, najniža početna cijena ne mora se izjednačiti sa najnižim troškovima održavanja nabavljene stavke. Ali, osnovna poenta je ista: krajnja svrha uspješne nabavke je dobiti maksimalnu vrijednost za novac.

**Efikasnost:** Najbolja javna nabavka je jednostavna i brza, i daje pozitivne rezultate bez dugotrajnih odlaganja. Pored toga, efikasnost podrazumijeva praktičnost, naročito u smislu kompatibilnosti sa administrativnim sredstvima i profesionalnim sposobnostima organa koji kupuje i njegovih kadrova za nabavku.

**Pravednost:** Dobra javna nabavka je nepristrasna, konzistentna, te stoga, pouzdana. Ona nudi svim zainteresovanim naručiocima, ponuđačima i konsultantima jednake uslove u kojima se nadmeću i time direktno proširuju opcije i mogućnosti kupaca.

**Transparentnost:** Dobra javna nabavka uspostavlja, a zatim sprovodi propise i postupke koji su pristupačni i jednoznačni. Ona nije samo pravedna, već bi trebalo da bude viđena kao pravedna.

**Odgovornost i etički standardi:** Dobra javna nabavka drži svoje službenike odgovornim za primjenu i poštovanje propisa. Ona ih čini predmetom spora ili kazni, ako je potrebno, za zanemarivanje ili kršenje tih propisa. Odgovornost je ključni podsticaj za pojedinačnu i institucionalnu čast, ključ spriječavanja tajnih dogovora i korupcije i ključni preduslov za kredibilitet nabavki.

Uspješan sistem nabavki je, shodno tome, taj koji kombinuje sve gore date elemente. Željeni uticaj je da se podstakne povjerenje i volja za nadmetanje u jakoj konkurenciji. Ovo direktno i konkretno donosi benefite organu koji kupuje i njegovim konstituentima, odgovarajućim ugovaračima i ponuđačima i donatorskim agencijama koje obezbjeđuju projektne finansije.

S druge strane, sistem nabavki koji uključuje gornje elemente podstiče oklijevanje da se nadmeće, podnošenje pretjeranog broja ponuda koje sadrže rizične premije ili podnošenje manjeg broja ponuda za kojima slijede kašnjenja ili nepotpuna izvršenja ugovora. Ostale direktne posljedice uključuju tajne dogovore o podmićivanju od strane osujećenih ili beskrupuloznih prodavaca i kupaca, neodgovarajuće vrijednosti za te organe i njihove konstituente, te iznevjeravanje i zloupotrebu javnog povjerenja radi ličnih interesa.

Sveukupno, profesionalnu javnu nabavku nije teško opisati i uopšteno ili je razlikovati od njene antiteze u praksi. Ali, ona zahtijeva profesionalne i tehničke

vještine kako bi se uspostavila, kao i disciplinu i odlučnost da se sprovodi.

### **Načela javnih nabavki u Crnogorskom zakonu iz 2011. godine**

#### **Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava (član 5);**

Naručilac je dužan da obezbijedi ekonomično i racionalno korišćenje javnih sredstava u postupku javne nabavke i izborom najpovoljnije ponude.

#### **Načelo obezbjeđivanja konkurencije (član 6);**

Naručilac je dužan da preduzme potrebne mjere kojima se obezbjeđuje konkurencija među ponuđačima, u skladu sa zakonom. Naručilac ne smije da ograniči ili spriječi konkurenciju među ponuđačima, a posebno ne može da onemogući bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili korišćenjem diskriminator-skih uslova i kriterijuma ili mjera koje favorizuju pojedine ponuđače.

#### **Načelo transparentnosti postupaka javnih nabavki (član 7);**

Transparentnost postupaka obezbjeđuje se objavljivanjem plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovora o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, poziva, odluke i ugovora, kao i preduzimanjem drugih radnji i mjera.

Ponuđač koji učestvuje u postupku javne nabavke ima pravo da ostvari uvid u dokumentaciju sprovedenog postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom.

#### **Načelo ravnopravnosti (član 8);**

Naručilac je dužan da obezbijedi da svi ponuđači u svim fazama postupka javne nabavke imaju ravnopravan tretman.

## **2.2. Opšta načela javnih nabavki: značenje**

Gornji navodi, kao i dobar broj drugih relevantnih međunarodnih i nacionalnih izvora direktno ili indirektno definišu glavna načela koja bi – kao što je naprijed istaknuto trebalo uvijek da opredjeljuju postupanje i odluke u postupcima javnih nabavki.

Načelo **ekonomičnosti i efikasnosti** sadrži specifične ciljeve dobijanja najbolje vrijednosti za ograničena javna sredstva, kontrolu troškova procesa nabavki za administraciju i ponuđače i planiranje nužnih uslova i zahtjeva za dodjelu ugovora na način da je on određen prirodnom odnosom prema robama, uslugama i radovima i da on nije disproporcionalan. Proces nabavke će obezbijediti da samo odgovarajuća javna sredstva budu uključena i da se tehnička i namjenska efektivnost (vrijednost za novac u širem smislu) dostiže kao rezultat toga.

Načelo **nediskriminacije** znači potrebu zabrane svake diskriminacije koja se zasniva na bilo kom kriterijumu. Nijedan naručilac ne može, na primjer, dati prednost lokalnoj kompaniji samo zato što se nalazi u gradu. Jedino pravedno nadmetanje može imati mogućnost da da najbolje rezultate koji se mogu postići na tržištu.

Načela **transparentnosti i pouzdanosti** navode da predvidljivost i otvorenost moraju da karakterišu proces nabavki kroz primjenu transparentnosti propisa, mogućnosti, procesa, evidencija i rezultata i da obezbijede izradu dokumentacije, ugovora na način da bude jasna i nedvosmislena i da sadrže sve zahtjeve koji su sačinjeni od stavki koje bi trebalo nabaviti.

Načelo **odgovornosti, integriteta i nepristrasnosti** znači da su službenici odgovorni za svoje odluke i djelovanje.

U isto vrijeme, pomenuti su odgovorni za čuvanje striktno **povjerljivosti** o sadržaju tendera i ostalih djelovanja nabavki, kao i bilo koje druge dodatne informacije koja se zahtijeva od ponuđača čije bi otkrivanje sprječavalo prava ponuđača da štiti svoje pravo na intelektualnu svojinu ili svoje poslovne tajne, obezbjeđujući da učesnici tendera ni na koji način nijesu uključeni u pripremu nabavke ili imaju bilo koji ekskluzivni pristup informacijama koje su vezane za tender, tj. preko komisije za otvaranje i vrednovanje ponudana ili službenika za javne nabavke.

Službenici za javne nabavke će takođe biti dosljedni u svom ponašanju i poštovati zakonska i realna očekivanja koja javnost ima u pogledu njihovog djelovanja, boriće se protiv korupcije, ucjene, tajnih sporazuma, konspiracije, montiranja ponuda, sukoba interesa, nedostatka integriteta i transparentnosti u aktivnostima javnih nabavki i stoga će, promovisati i održavati visoke standarde otvorenog i pravičnog nadmetanja.

### 2.3. Zašto su ova načela tako važna?

Kako je gore već navedeno, načela javnih nabavki predstavljaju okvir za realizaciju i ocjenu svih postupaka nabavki.

U mnogim slučajevima aktivnosti nabavke mogu biti formalno zakonski ispravne, ali ne i u skladu sa načelima nabavki.

Neki važni primjeri:

1. tenderska specifikacija je suviše ograničena, ali ipak u okviru zakonskih zahtjeva - *rezultat je ograničeno nadmetanje (princip nediskriminacije i naročito efikasnost i ekonomičnost su ugroženi)*;
2. tender ne dozvoljava nadmetanje po partijama i u slučaju kada je ovo moguće i održivo - *ponovo je rezultat ograničeno nadmetanje, a mala i srednja preduzeća mogu biti isključena*;
3. zahtjevi za kvalifikaciju su previše striktni, ali još uvijek u okviru zakonskih zahtjeva - *ponovo je nadmetanje ograničeno*; itd.

Ovo objašnjava zašto je apsolutno neophodno za pravilno korišćenje postupaka javnih nabavki ne samo formalna zakonitost svih koraka postupka, već imati na umu veoma važno pitanje kao što je: “ da li je ovaj postupak odgovarajući, adekvatan i koristan za zadovoljenje javnih potreba koje su u pitanju ”?.

### 2.4. Uloga javnih nabavki u nacionalnoj ekonomiji

Poštovanje načela znači realizaciju ispravne prakse nabavki. Ispravno sprovođenje prakse javnih nabavki je jedan od najvažnijih faktora koji dijelom određuje ostvarivanje nacionalne ekonomije i ono utiče na opštu društvenu atmosferu, kao i na ponašanje svih činilaca procesa nabavki.

Javna nabavka je proces kojim različiti javni subjekti kupuju inpute za aktivnosti javnog sektora i ona predstavlja važan dio ukupnih javnih troškova.

Ovo znači da:

**A:** Javne nabavke posljedično određuju kvalitet javnih usluga i javne infrastrukture.

Kvalitet, pravovremenost, prikladnost mjesta nabavke, kao i dostupnost dobijenih informacija može uveliko da odredi da li će javne usluge i ulaganja uspjeti ili propasti. Put/autoput može sagraditi privatni ponuđač tako da će popravke biti potrebne već poslije dvije godine korišćenja (praksa Evropske

ekonomske zajednice), ali takav put može da “preživi” bez popravki 10-20 godina (nordijske zemlje).

Gradske ulice mogu da čiste privatni ponuđači odmah prilikom padanja snijega ili nekoliko sati kasnije. Rezultati i zadovoljstvo građana određeni su pravilnim definisanjem predmeta javne nabavke, odabirom i/ili upravljanjem procesima ugovora.

**B:** Javne nabavke imaju važan uticaj na mikro i makroekonomske aspekte nacionalne ekonomije i javnih finansija.

Ukratko, na mikro i makroekonomskom nivou, pravilan sistem javnih nabavki daje važne krajnje rezultate, kao što su:

- a.) “bolja vrijednost za novac” za naručioce koji time kreiraju klimu za veći obim i bolji kvalitet javnih usluga;
- b.) zdravije javne finansije, što doprinosi kvalitetnijem obezbjeđivanju javnih finansijskih usluga;
- c.) promovisanje pretpostavki ekonomskog rasta kroz stvaranje kompetitivnog tržišta javnih nabavki;
- d.) poboljšanje odgovornosti za korišćenje javnih sredstava naročito putem unapredjenja sposobnosti naručilaca za kvalitetnu provedbu postupaka javnih nabavki;

Tržište javnih nabavki iznosi 8-16 % Bruto društvenog proizvoda - što podrazumijeva da javni subjekti za kupovinu roba, usluga i radova troše veoma značajan iznos sredstava.

Crnogorski BDP u 2011.godinu iznosio je oko 3,27 milijardi EURA, od čega je za javne nabavke utrošeno 377.260.094,38 eura ili oko 11,43 %. Samo marginalno unaprijedjenje efikasnosti procesa nabavki od 1 % uštedelo bi za državu skoro 4 miliona eura godišnje, što bi u njenoj trenutnoj teškoj ekonomskoj situaciji bilo od nezanemarljivog značaja.

Troškovi nabavke koji su znatni i od suštinskog značaja, svakako troše oskudna sredstva tijesno ograničenog državnog Budžeta.

Štaviše, u proces su uključeni i deficitarni obučeni ljudski resursi javnog sektora.

Ovaj proces takođe troši sredstva ponuđača - mnogo komplikovaniji procesi su kada se pojave veći troškovi transakcije koji ograničavaju mogućnost dobijanja obostrane koristi za privatni i javni sektor. Privatni ponuđač mora da pokrije svoje troškove u skladu sa nabavkom i obično je taj iznos dio ugovorene cijene.

Javne nabavke neće biti samo tehnički efektivne (ekonomične ili efikasne - najbolja ponuda), već i odgovarajuće procesuirane, što je zasnovano na sveobuhvatnom planiranju i ex-ante analizi koja pomaže da se javni troškovi ograniče i dodijele, kao i da se njima upravlja - *ovo je kontekst u kome javne nabavke moraju da daju svoj doprinos ka poboljšanju poslovanja državnih i javnih organa u pružanju javnih usluga cjelokupnoj javnosti.*

Takođe, ako se konkurentne tržišne cijene koriste kao osnova za raspodjelu budžetskih sredstava, biće podržana efektivnost državnog Budžeta. Promovisanje bolje prakse nabavki takođe će povećati efikasnost javnih investicija, kako stranih, tako i domaćih.

Ekonomska tranzicija takođe zahtijeva da se sprovedi transparentan i efikasan sistem javnih nabavki kako bi se podržala politika za nadmetanje i uklonili monopoli.

Dok će državne i lokalne vlasti ostati odgovorne za pružanje usluga od vitalnog značaja stanovništvu u sektorima kao što su javni radovi, stanovanje, zdrastvo i obrazovanje, od preduzeća privatnog sektora biće zahtijevano da pruže sve više usluga koje su ugovorene sa državnim organima. Realizacijom nabavki Vlada direktno učestvuje na tržištu i njeno ponašanje veoma utiče na opšte ekonomske tokove i podstiče razvoj konkurentnog tržišta ponuđača.

Transparentni, konkurentni sistemi javnih nabavki takođe će pomoći da se privuče investicioni kapital i da se pristupi zajmovima i subvencijama iz međunarodnih i bilateralnih agencija za pomoć razvoju. Za tu svrhu, trebalo bi da budu pozvana i domaća i strana preduzeća kako bi se nadmetala po pravednim i jednakim uslovima za poslove države.

Pravedan, nepristrasan i integralan sistem javnih nabavki može biti važan takođe sa stanovišta širih društvenih dimenzija. Omogućavanje slobodnog i pravednog nadmetanja i minimiziranje korupcije može imati važan uticaj na glavne društvene vrijednosti.

## 2.5. Vrijednost za novac

Kako je naprijed naznačeno, efikasnost i ekonomičnost (i efektivnost), koji zapravo karakterišu koncept/princip "vrijednost za novac", predstavljaju suštinske ciljeve javnih nabavki. Stoga dostizanje "vrijednosti za novac" treba biti ostvareno u svakom pojedinačnom postupku javnih nabavki.

"Vrijednost za novac" je istovremeno forma i opcija i kompozicija od koje se očekuje da bude dostignuta kao rezultat bilo kog procesa javnih nabavki.

U Zakonu o javnim nabavkama objašnjeno je sljedeće: *“princip isplativosti i efikasnog korišćenja javnih sredstava (takođe poznat kao princip najbolja vrijednost za novac), u osnovi znači da izbor između dvije ili tri ponude mora biti zasnovan na poređenju troškova u odnosu na postignuti rezultat”*.

“Postignuti rezultat“ dakle podrazumijeva:

- rješenje koje donosi isti rezultat, po nižoj cijeni,
- rješenje koje donosi bolji rezultat, po istoj ili nižoj cijeni,
- rješenje koje, mada po višoj cijeni, donosi bolji rezultat.

Efikasna upotreba javnih sredstava je jedan od ciljeva ovog Zakona i sama činjenica da je ona pomenuta na samom početku, predstavlja trajno upozorenje javnim službenicima, kao i stranama u procesu, da bi efikasnost trebala da bude konačan cilj odluka koje one donose.

Postoji mnogo definicija i pristupa koji opisuju i objašnjavaju termin “vrijednost za novac” u međunarodnoj literaturi i zakonodavstvu javnih nabavki. U njihovom zajedničkom ishodištu operiše se sljedećim fundamentalnim / polaznim kategorijama:

**Ekonomičnost** znači minimiziranje troškova sredstava koji se koriste za nabavku, ako se pretpostavi da je dostignut odgovarajući kvalitet. i ako je koncept ekonomičnosti dobro definisan, kontrolu ekonomičnosti nije lako sprovesti. Uvijek je izazovan zadatak za revizora da procijeni da li odabrani inputi predstavljaju najekonomičniju upotrebu javnih sredstava, da li su dostupna sredstva korišćena ekonomično i da li su količina i kvalitet inputa optimalni.

**Efikasnost** je vezana za ekonomičnost. Glavno pitanje jeste da li su ta sredstva stavljena u optimalno ili zadovoljavajuće korišćenje ili da li su isti ili slični rezultati u smislu kvaliteta i obrta. Da li mi dobijamo najbolje autpute/proizvode, usluge ili izgradnju (u smislu kvantiteta i kvaliteta) iz naših inputa i našeg djelovanja?

**Efektivnost** je suštinski koncept postizanja cilja. Ona se tiče odnosa između ciljeva, autputa i uticaja. Pitanje efektivnosti sastoji se od dva dijela:

- prvi, da li su ciljevi politike postignuti i
- drugi, da li ovo postizanje može biti pripisano politici nabavki koja se sprovodi.

Ovo ne može biti postignuto sa neodređenim ili apstraktnim ciljevima. Analiza benefita troškova (CBA) i analiza ekonomičnosti (CEA), su glavne metode koje se mogu koristiti.

**Inputi** predstavljaju sva sredstva koja se koriste da se proizvedu očekivani outputi, rezultati i uticaji.

**Outputi** predstavljaju robu i usluge koji proizilaze iz upotrebe inputa. Outputi se obično mjere kvantitativnim nenovčanim ciframa (npr. broj hiruških operacija).

**Rezultati** predstavljaju složeniji koncept i oni se koriste za mjerenje onoga što je zaista postignuto. Rezultati uključuju i kvantitativne i kvalitativne dimenzije (broj hiruških operacija i njihov uspjeh). U poređenju sa inputima i outputima, rezultate je veoma teško mjeriti, naročito ako želimo da ih računamo u monetarnom smislu (npr. da sprovedemo društvenu analizu benefita troškova).

**Uticaji (rezultatski)** predstavljaju najkopleksniju mjeru za ocjenu stvarnog dostignuća u dugoročnom periodu (smanjenje nezaposlenosti u pojedinim regionima kao rezultat makroekonomskog programa).

**Kvalitet** ima poseban značaj. Pošto može postojati više dimenzija kvaliteta, načini i instrumenti za njegovo mjerenje/utvđivanje njegovih indikatora mogu biti višedimenzionalni, kao na pr.:

- prikladnost za svrhu, ispitati da li je nešto prikladno za posao koji se mora izvršiti,
- standardi: standardima je moguće provjeriti da li je proizvod isporučen kao što je očekivano i da li je proces isporuke kao što je očekivano,
- dosljednost: je postizanje svih standarda/obezbjeđivanje istih (skoro istih) usluga u svako doba,
- zadovoljstvo kupca - zadovoljstvo ljudi za koje je roba proizvedena ili usluga izvršena.

**Jednakost** koncept jednakosti u ovom smislu fokusiran je na to da se osigura da svaka usluga koja je namijenjena posebnim grupama (ljudima kojima je potrebna takva usluga) bude isporučena onima kojima je najpotrebnija, radije nego da bude isporučena na jednakoj osnovi.

Uspješnost javne nabavke i zadovoljenje principa “vrijednost za novac” može biti ocijenjena kroz dvije krucijalne dimenzije:

A: Tehnička efikasnost (dimenzije ekonomičnosti i efektivnosti) – “da li je najbolja (moguća) ponuda odabrana”?



B: Alokativna efikasnost (efektivnost) –“ koji su rezultati ili uticaji javnih nabavki“?

Zakoni o javnim nabavkama obično se fokusiraju više na tehničku efikasnost – utvrđuju procese kako odabrati najbolju ponudu.

Pozitivna karakteristika našeg Zakona jeste da je fokusiran takođe na fazu planiranja procesa javnih nabavki, i to kako sa tačke gledišta opredjeljivanja tako i izvodljivosti.

Stoga, naši službenici u pripremi svakog postupka javne nabavke moraju da odgovore na **tri tipa** pitanja, a što u slučaju velikih investicija ima naročit značaj:

1. Postoje li sredstva opredijeljena u Budžetu za planirane nabavke?
2. Koji su očekivani rezultati iz planiranih nabavki?
3. Koje su naše potrebe i kako da ih zadovoljimo na najbolji način?

Time su ostvaruju osnovni preduslovi za dostizanje “ vrijednosti za novac “.

Ovakvim odredjenjem Zakona o javnim nabavkama, u kombinaciji sa Budžetskim propisima koji obavezuju na ex-post nepodmitljivost i kontrolu izvršavanja (ugovora), osigurane su zakonske pretpostavke/zakonsko okruženje za postizanje efektivnih javnih nabavki. Stoga je dužnost naručilaca primjereno poštivanje i dosljedna implementacija takvog zakonskog opredjeljenja.

### 3. CIKLUS NABAVKE

Počnimo od definicije izraza “projekat”.

U EU literaturi o javnim nabavkama “projekat” je definisan kao “...privremeni trud koji se preduzima da se proizvede konkretan cilj”.

Poštujući gornju definiciju možemo tvrditi da svaki postupak javnih nabavki ima karakter projekta (od veoma jednostavnog do veoma složenog). Ciklus javne nabavke je, znači, konkretan oblik specifičnog projektnog ciklusa koji se koristi za obezbijedjenje neophodnih roba, usluga ili radova za potrebe naručioca.

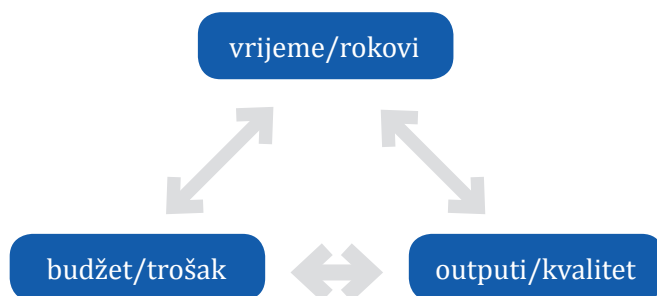
Projekat (dakle i postupak javne nabavke) nastaje donošenjem odluke kojom organizacija (kasnije definisana kao vlasnik projekta) ukazuje na postojanje konkretne potrebe, na sredstva kojima se raspolaze za podršku realizacije zadovoljenja takve potrebe, i na odnosne mjerljive, dobro definisane zadatke i ciljeve.

Projekat je privremen po tome što postoji definisan rok za njegov početak (odobrenje ili odluku da se projekat započne ili nastavi) i za završetak (ispunjenje projektom postavljenih zadataka i ciljeva).

Iako su u odnosu na specifično postavljene zadatke i ciljeve svi projekti različiti, oni ipak imaju niz zajedničkih crta, a naročito:

1. (svaki projekat ima) utvrđenu jasnu svrhu koja se može postići u ograničenom vremenu;
2. (svaki projekat ima) utvrđen jasan rok za postizanje krajnjih rezultata;
3. (svaki projekat ima) utvrđena raspoloživa sredstva koja su neophodna za postizanje postavljenih zadataka i ciljeva / krajnjih rezultata;
4. (svaki projekat ima) vlasnika koji očekuje da krajnji rezultat bude ostvaren / isporučen na vrijeme, koji je odgovoran za poslove ulaganja, koji snosi sve prateće troškove, i koji je odgovoran za sigurno funkcionisanje projekta;
5. svaki projekat je ekskluzivna aktivnost.

Postoje tri ključne dimenzije projekta, one se ponekad nazivaju *magični trougao projekta*, koji karakteriše sljedeći obično korišćen prikaz:



Praktični primjeri za različite tipove projekata javnih nabavki (malih i velikih) su:

- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva planira gradnju autoputa sa klasičnim ugovaranjem;
- Ministarstvo saobraćaja i pomorstva planira uvođenje modernog sistema zasnovanog na IKT za registraciju vozila do 2013.godine;
- Uprava za imovinu planira kupovinu kancelarijskog materijala za srednjoročni period po “dobroj” cijeni;
- Opština odlučuje da renovira školu u proljeće 2013;
- Klinički centar želi da poboljša usluge CT u svojim glavnim jedinicama.

### ***3.1.Glavne faze ciklusa nabavke (definisanje projekta; planiranje i analiza rizika; implementacija; završetak; ocjena)***

Standardni model životnog ciklusa nabavki uključuje pet glavnih faza (u stvarnom životu i za jednostavnije projekte, faza definisanja projekta može u izvjesnoj mjeri da se preklopi sa fazom planiranja).

Ove faze su:

1. Definisanje cilja projekta;
2. Planiranje i analiza rizika;
3. Implementacija;
4. Završetak;
5. Ocjena.

**Faza 1: Definisanje projekta**

Pristupanje realizaciji / izvršenju ove faze ciklusa nabavke podrazumijeva da je Budžet - plan projekta prethodno napisan / utvrđen i dogovoren. Njena realizacija uključuje tri podfaze:

- prepoznavanje i imenovanje / specificiranje potrebe/a, te formulisanje ideje projekta,
- razvoj koncepta projekta, počevši od prethodno formulisane ideje,
- konačan sveobuhvatan opis projekta tehnički odobrenog od “ vlasnika projekta“.

Završni dio u ovoj fazi obično je dodjela sredstava, koja pored ostalog podrazumijeva / uključuje i stvaranje tima za upravljanje projektom.

U ovom kontekstu takođe podsjećamo da se prema Zakonu o javnim nabavkama kao minimalan zahtjev nalaže i potreba imenovanja službenika za javne nabavke i Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda. Službenik za javne nabavke (ili projektni tim za nabavke većeg obima) je ključni akter / egzekutor tokom implementacije projekta.

U fazi izrade (postavljanja) projekta, kreatori projekta takođe će odrediti vremenski rok za njegovu implementaciju.

Pojednostavljen primjer takvog plana može biti ilustrovan na sljedeći način:

Projektna komponenta	Vremenski okvir (mj/god)	Inputi/ aktivnosti	Outupti/ rezultati	Odgovornosti
Br.projekta: XYZ Partija 1 Partija 2 Partija 3, itd.	03/2012 06/2012 07/2012 09/2012 12/2012	Izrada projektne dokumentacije, dosije tendera, nacrt ugovora itd.	Odobrenje projekta, objavljivanje tendera, ocjena tendera...	Na pr. dizajneri projekta, organ za finansiranje, partner za implementacij tim za upravljanje projektom,, itd...

## Faza 2: Planiranje i analiza rizika

Ova faza uključuje sve tehničke/zakonske elemente koji čine projektni plan javnih nabavki.

Planiranje je glavna pretpostavka za pripremu tenderske dokumentacije. Moguće greške u ovoj fazi mogu veoma negativno da utiču na integralnu realizaciju procesa javnih nabavki.

Na kraju faze planiranja, a u skladu sa Zakonom, obavezna je realizacija sljedećih koraka (dodatno, implicitno, biće pripremljena tenderska dokumentacija):

- a.) provjera dodjele sredstava i
- b.) godišnja provjera plana javnih nabavki naručioca.

Ovo drugim riječima znači da je naručilac obavezan da verifikuje korespondentnost između postupka javne nabavke koji bi trebalo pokrenuti i ekonomskih/opštih odredbi planiranja, a u skladu sa članovima 37, 38 i 39 Zakona o javnim nabavkama koji utvrđuju;

### *Uslovi za pokretanje postupka (član 37)*

Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.

### *Plan javnih nabavki (član 38)*

Naručilac je dužan da do 31. januara tekuće fiskalne, odnosno finansijske godine sačini plan javnih nabavki i dostavi nadležnom organu radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

Plan javnih nabavki iz stava 1 ovog člana sadrži:

1. podatke o naručiocu;
2. naziv i predmet javne nabavke;
3. procijenjenu vrijednost javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke;
4. poziciju budžeta, odnosno finansijskog plana na kojoj su planirana sredstva za javnu nabavku.

Izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki mogu da se izvrše najkasnije 15 dana prije pokretanja postupka javne nabavke, osim u slučaju rebalansa budžetskih sredstava.

Saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Plan javnih nabavki potpisuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca. Obrazac plana javnih nabavki utvrđuje se propisom Ministarstva.

### *Obezbjeđivanje sredstava za javnu nabavku (član 39)*

Ako javna nabavka traje više godina, sredstva za obaveze koje dospijevaju u narednim godinama moraju biti ugovorena u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, naručilac može da započne postupak javne nabavke i kada u cjelosti nijesu obezbijedena finansijska sredstva za javnu nabavku, i to kada:

1. se kroz postupak javne nabavke nabavljaju i finansijska sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
2. je u toku postupka javne nabavke, koji zahtijeva plaćanje u sljedećim godinama, potrebno pribaviti saglasnost, odnosno odobrenje u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet;
3. se postupak javne nabavke završava zaključivanjem okvirnog sporazuma, kojim se ne stvara ugovorna obaveza.

Poslije ovakve preliminarne provjere o dostupnosti i konzekventnoj dodjeli sredstava/resursa, neophodno je, u cilju zaključenja faze planiranja, izvršiti i procjenu rizika, kao i analizu o razmatranju rizika.

Može se reći da uspjeh projekta javnih nabavki zavisi od mnogih faktora, a naročito od njegovog besprijekornog plana i od efektivnog minimiziranja rizika (od remetećih faktora iz eksternih i internih izvora).

Zbog ove činjenice procjena rizika i analiza razmatranja rizika obavezno treba biti dio nacrtu i konačnog planiranja.

Rizik je mogućnost da će se desiti nešto što će narušiti urednu realizaciju projekta. Neke rizike je moguće jednostavno izbjeći (npr. preventivni poziv/blagovremena najava ponuđaču da se od njega očekuje da isporuče neke važne inpute za projekat u određenom roku).

Tim za izradu projekta ne može eliminisati svaki faktor rizika koji može negativno uticati na njegovu urednu realizaciju. Nacrt projekta koji isključuje bilo

kakav rizik mogao bi sugerisati rješenja koja su predugačka i suviše skupa. Drugim riječima: mi moramo živjeti sa (nekim) rizicima i kontrolisati ih ukoliko se pojave.

Upravljanje rizikom podrazumijeva sljedeće korake / faze:

- a.) prepoznati moguće rizike,
- b.) procijeniti vjerovatnoću njihovog javljanja i kvantifikovati njihove potencijalne nepovoljne efekte,
- c.) sugerisati i realizovati preventivne i/ili korektivne mjere.

Tim za nacrt projekta će stoga pored ostalog morati i da aproksimira različite scenarije koji eventualno mogu da ugroze pravovremenu i kvalitetnu implementaciju projekta i sugerise adekvatne mjere za prevenciju, kao i za prevazilaženje eventualno nastalih negativnih posljedica – kao što su npr. kašnjenja, prekomjerni troškovi ili tome slično.

Procjena i upravljanje rizicima inače zahtijeva različitu vrstu razmišljanja u poređenju sa uobičajenim, svakodnevnim. U tom smislu, pitanja kao što je: “Šta bi se sve moglo dogoditi što bi prouzrokovalo probleme našem projektu?” trebaju se redovno postavljati.

Rizici mogu proisticati iz samog projekta i iz njegovog okruženja. Tako možemo praviti razliku između internih i eksternih rizika.

Postoje brojni uzroci koji mogu da dovedu do pojave raznovrsnih rizika u ciklusu upravljanja projektom javnih nabavki, kao npr.:

- a.) ustanovljavanje nerealnih potreba u fazi definisanja projekta javnih nabavki (ponuđači neće moći kvalitetno odgovoriti na zahtjeve iz tenderske dokumentacije);
- b.) ustanovljavanje nerealne dinamike (neizvodljivih ili čak nerealnih rokova) ustanovljavanje nerealne procjene troškova i posljedično obezbjeđenje neodgovarajućih sredstava (ponuđači neće moći podnijeti ponude unutar procijenjene vrijednosti javne nabavke);
- c.) nekompetentnost naručioca / službenika za javne nabavke u upravljanju projektom /provedbom postupka javne nabavke faktori izvan kontrole naručioca (član 25 Zakona – radovi ili usluge koje nijesu inicijalno uključeni u projekat ili prvobitni ugovor, postaju neophodni kroz nepredviđene okolnosti).

Pošto su rizici prepoznati i procijenjeni, neophodno je uraditi planove za upravljanje istima.

Rizikom se može upravljati na sljedeći način:

- a.) izbjegavanjem rizika,
- b.) smanjenjem rizika,
- c.) zaštitom od rizika,
- d.) upravljanjem rizikom pripremom planova za nepredviđenu situaciju i revidiranjem projekta ako je potrebno,
- e.) premošćavanjem rizika.

### ***Faza 3: Implementacija***

Ova faza uključuje sve aktivnosti i zadatke kojima se izvršava planirana nabavka robe, usluge ili radova.

Njena uspješnost u velikoj mjeri zavisi od savjesnog i kvalitetnog izvršenja prethodne

Njena uspješnost u velikoj mjeri zavisi od savjesnog i kvalitetnog izvršenja prethodne dvije faze (sredstva/provjera dodjele i planiranje/analiza rizika); ustvari sasvim je jasno da će bilo koja potencijalna greška koja se desi u preliminarnim fazama javne nabavke voditi ka kršenju zakona/gubitku novca/gubljenju vremena tokom faze implementacije.

### ***Faza 4: Završetak***

Ova faza ciklusa nabavke uključuje sve aktivnosti i zadatke koji omogućavaju da se kupljena roba, usluge i radovi valjano isporuče od strane isporučioća, te uredno zaprime od strane naručioća.

Za uspjeh javne nabavke suštinski je važno obezbijediti postupke za prihvatanje isporuka. Isporuke mogu da se izvrše, pregledaju i prihvate u skladu sa različitim prethodno, ugovorno utvrdjenim procedurama. Ugovor treba jasno da navede da će ugovorene isporuke biti prihvaćene jedino ako su izvršene u skladu sa ugovornim specifikacijama i odgovarajućom pratećom finalnom dokumentacijom.

Ugovor bi tako trebalo da utvrdi proceduru/e za početne, tekuće i završne preglede dogovorenih isporuka. U takvim odredbama može da stoji da će po pismenom obavještenju od ugovarača o izvršenju isporuke i njenoj dostupnosti za pregled i prihvatanje, (odgovorno lice ili komisija) uložiti sve napore da pregleda isporuke u okviru utvrdjenog vremenskog perioda.



Ugovor također može da reguliše da u okviru perioda primjene menadžer za ugovoravanje usmjerava proces pregleda, koordiniše bilo koji pregled van projektnog tima i potom predstavlja rezultate takvih pregleda nadležnim organima naručioca (starješini, odgovarajućoj komisiji, upravnom odboru, i/ili slično), kao i obezbijedjuje njihovo odobrenje ukoliko je to potrebno. Ovakvi pregledi mogu biti sveobuhvatno usmjereni ka prepoznavanju eventualnih nedostataka u isporuci koji potom moraju biti otklonjeni kako bi se isporuka mogla odobriti/prihvatiti.

Svaki neuspjeh isporučioaca da isporuku izvrši / stavi u funkciju u skladu sa ugovornim uslovima, predstavlja razlog za neprihvatanje isporuke ili razlog za ispravku / otklanjanje nedostataka u isporuci (odmah - prije njenog stavljanja u funkciju, ili naknadno - nakon njenog stavljanja u funkciju).

Ugovor svakako treba da definiše prava koje naručilac ima u smislu eventualnog rješavanja/sankcionisanja svake neusklađenosti izvršene isporuke sa uslovima iz ugovora.

U ovom kontekstu nužno je imati na umu da bilo koja naknadna bitna izmjenjena ugovora znači odstupanje od uslova definisanih tenderskom dokumentacijom i takve promjene nisu u skladu sa Zakonom i njegovim osnovnim načelima.

### *Faza 5: Ocjena*

Ova faza ciklusa nabavke uključuje analitičko sagledavanje procesa korištenih u implementaciji projekta nabavke i tako postignutih rezultata.

Naime, nakon što je ugovor sklopljen i okončana njegova implementacija, neophodno je ocijeniti šta se zaista dešavalo (kontrola izvršenja) i da li su svi procesi realizovani na ispravan i zakonit način (uključujući i kontrolu nepodmitljivosti).

U cilju očuvanja konzistentnosti ovog procesa neophodno je koristiti ista analitička sredstva i metode kao ona korištena tokom ex-ante analize i ocjene planiranog projekta javne nabavke (ekonomičnost, efektivnost, ...), ali i dopunska (analitička sredstva i metode) - u pogledu analize i ocjene ishoda, posljedičnih uticaja i rezultata izvršene implementacije projekta.

Dobro planiranje ove faze podrazumijeva i blagovremeno osiguranje mehanizama kredibilnog monitoringa procesa implementacije projekta (praktično kroz sve njene korake) i uredno prikupljanje odnosnih nalaza i opservacija. Time se osigurava kvalitet predmetne analize i pouzdanost njenih nalaza.

Nalazi/rezultati ove faze su od neprocijenjivog značaja za planiranje i sprovođenje svih narednih, budućih sličnih projekata i stoga ih treba sistematski čuvati i dosljedno koristiti.

## 4. ETIKA U JAVNIM NABAVKAMA

Etičke dimenzije javnih nabavki predstavljaju izuzetno važno pitanje, i to kako sa aspekta kredibilitnosti postupka (konačno i integralnog sistema javnih nabavki), tako i opravdanosti i efektivnosti trošenja javnih sredstava.

Nažalost, postojanje korupcije uopšte, kao i korupcije u javnim nabavkama, je manje ili više zajednička odlika za sva moderna društva. Zapravo ne suočavamo se sa pitanjem njenog “postojanja” ili “nepostojanja”, već sa pitanjem u kojem obimu i stepenu je korupcija prisutna u javnim nabavkama konkretne zemlje. Dužina liste iz niže navedene tabele to najbolje pokazuje. Nažalost, ali prirodno, postojanje korupcije generalno (pogledajte tabelu 1 ispod) i korupcije u javnim nabavkama naročito, je manje ili više zajednička odlika za sva moderna društva.

Korupcija u javnim nabavkama ima prirodan, ali i subjektivan karakter.

1	Novi zeland	9.4
2	Danska	9.3
8	Island	8.7
27	Slovenija	6.6
27	Estonija	6.6
46	Mađarska	5.1
49	Poljska	5.0
52	Češka	4.9
52	Litvanija	4.9
56	Slovačka	4.5
56	Letonija	4.5
66	Hrvatska	4.1
69	Crna Gora	3.9
71	Rumunija	3.8
71	Bugarska	3.8
71	Makedonija	3.8
.	Srbija	3.5
.	Moldavija	3.3
.	Albanija	3.2
.	BIH	3.0
.	Jermenija	2.7
.	Belorusija	2.4
.	Ukrajina	2.2
.	Rusija	2.2

Izvor: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Dio objašnjenja za ovakvu situaciju (postojanja korupcije u javnim nabavkama), u dobroj mjeri se može prepoznavati u karakteru i stepenu procesa javnih nabavki. Sa tačke gledišta karaktera / sadržaja, proces nabavki je upravni proces kojeg je teško cijelovito regulisati (isključivo) zakonskim sredstvima; raspolaganje odredjenim diskrecionim kapacitetima od strane javne uprave je neizbježna.

S druge pak strane, javne nabavke podrazumijevaju trošenje velikih suma javnog novca. Naime, kao što je već naprijed navedeno, u javnim nabavkama svake moderne države u prosijeku se troši 8 – 16 % BDP-a. Odnosni podaci takođe pokazuju da tranzicione ekonomije u javnim nabavkama procentualno troše čak i više nego razvijene zemlje (npr., Crna Gora je u 2007. godini potrošila nešto iznad 18 % njenog BDP-a).

Objašnjenja za izraženo postojanje korupcije u javnim nabavkama mogu se pored navedenih nerijetko tražiti i u sljedećim negativnostima (prepoznatim u praksi mnogih zemalja);

- sklonost političkih partija na vlasti da pomoć za sponzorisanje njihovih izbornih kampanja ili tekućih troškova njihovih tijela potraže i u nedozvoljenim aranžmanima vezanim uz provedbu postupaka javnih nabavki
- izražen materijalni interes ekonomskih operatera / ponudjača za prodajama u javnim nabavkama.

Naime, javni subjekti na kupovinu roba, usluga ili izvođenje radova troše u javnim nabavkama izuzetno velike sume novca. To nepobitno implicira veoma "dobru priliku" za privatne snabdjevače da svoje proizvode ili kapacitete prodaju na relativno "sigurnom tržištu" i to najčešće u značajnim količinama. Pored toga, javne nabavke za privatne snabdjevače ne samo da načelno podrazumijevaju ograničeni rizik, već obično imaju i ponavljajući i predvidivi karakter, što prirodno uvećava njihov ekonomski interes za ovom vrstom poslova, a konsekventno tome i njihovu spremnost na podsticanje korupcionih aktivnosti.

- nerijetka sklonost javnih službenika ka ostvarivanju lične materijalne koristi kroz najrazličitija nedozvoljena dogovaranja sa ponudjačima. Pravedajući se najčešće da nijesu dobro plaćeni i "potrebom" za dodatnim prihodom kako bi "sačuvali" vlastiti životni standard, pojedini javni službenici ili grupe urušavaju sve zakonske, profesionalne i etičke barijere i prihvataju i/ili sami pokreću nedopuštene inicijative za zloupotrebom javnih sredstava.

Za islustraciju navedimo da u kombinaciji navedenih, "kompatibilnih" interesa, privatne firme i javni službenici npr. često dogovaraju podijelu takozvanog "količinskog popusta", umjesto da ga ostave državi, kojoj on, kao stvarnom kupcu, prirodno pripada. Uobičajni nivo količinskog popusta / popusta po obimu u redovnom tržišnom poslovanju može iznositi 10-ak % od redovne prodajne cijene ili čak i više. Takav popust normalno pripada kupcu, što u kontekstu javnih nabavki podrazumijeva da isti predstavlja uštedu javnog novca i kao takav treba da pripadne "državi". No, abuzivna praksa o kojoj govorimo čini da se ovo nažalost nerijetko ne dešava. Stoga praktično svaka situacija u kojoj su cijene koje je postigao veliki naručilac (država), bilo kojom metodom nabavke, na nivou (ili iznad) redovnih ("kataloških") cijena, ukazuje na "neprirodan aranžman", odnosno da nešto nije kako treba. U praksi, nažalost, takve situacije su još uvijek zbilja vrlo česte i obično se uopšte i ne prijavljuju (redovne kontrole nepodmitljivosti ih "ne prepoznaju").

Efektivni podstreci kojima se u konkretnoj sredini motivšu javni službenici da služe javnom interesu možda nijesu zastupljeni, ali učešće u takvim nedozvoljenim aktivnostima (ne samo javnih službenika, već i ponudjača i svih drugih) i/ili neprijavlivanje istih nadležnim organima predstavlja kršenje zakona (direktno ili indirektno) i kao takvo je predmet najstrožijeg sankcionisanja

Pored redovnih kontrolnih mehanizama u borbi protiv korupcionih aktivnosti u javnim nabavkama (komisijski rad, kontrolna uloga starješine javnog subjekta, interna kontrola, eksterna revizija) izuzetno značajnu ulogu imaju i sami ponudjači. Oni se naime u literaturi najčešće smatraju "čuvarima sistema" javnih nabavki, jer su vodjeni realnim i "nepodmitljivim" ekonomskim interesom za dobijanjem poslova u postupcima javnih nabavki, i kao takvi rezultiraju skoro kao najbudniji element sistema i najčešći pokretač postupaka u borbi za otklanjanje svih nepravilnosti, uključujući svakako i one koje podrazumijevaju koruptivno djelovanje. Nesavjesni javni službenici ih nastoje imobilisati stavljajući ih na neslužbene "crne liste" (nastojeći ih onemogućiti u eventualnom dobivanju poslova u budućim postupcima javnih nabavki), no konačnu i najsadržajnu zaštitu motivacije, funkcionalnosti i efektivnosti ovog "zaštitnog mehanizma" pruža dosljedno i kredibilno funkcionisanje sistema pravne zaštite učesnika u javnim nabavkama, kao i iskrena šira društvena opredijeljenost u borbi protiv korupcije.

Nažalost, privatni interesi mogu da prevagnu nad javnim potrebama i principima javnih usluga, naročito u manje razvijenim sistemima javnih nabavki koji nijesu dovoljno transparentni.

U manje razvijenim sistemima javnih nabavki “ tehničke slabosti / barijere “ mogu da otvore širi prostor za potencijalnu korupciju, a kao što su:

- a.) nedostaci i propusti u zakonodavstvu (primarnom i sekundarnom);
- b.) nepostojanje preciznih smjernica i standardnih obrazaca;
- c.) nedostatak znanja i kvalitetnog iskustva aktera u procesu javnih nabavki;
- d.) nedovoljno poznavanje i primjena kvalitetnih metoda i pristupa upravljanja projektima u javnim nabavkama;
- e.) nedostatak interesovanja opšte javnosti za probleme javnih nabavki;
- f.) nerazvijeno tržišno okruženje;
- g.) nerazvijeno zakonsko okruženje;
- h.) zastarjele metode vođenja javnih finansija;
- i.) zastarjele metode kontrole javnih finansija, naročito dominacije kontrole nepodmitljivosti i nedostatak kontrole vrijednosti za novac (revizije učinka);
- j.) nedostatak političke podrške za stalnim unapredjenjem javnih nabavki, kao i za što djelotvorniju borbi protiv korupcije/zloupotrebe javnih sredstava itd.

OECD je definisala sljedeće subjektivne probleme vezano za korupciju u javnim nabavkama:

- ograničena politička volja centralne i lokalne vlasti da obezbijedi usklađenost sa zakonskim propisima i sa principom vrijednost za novac,
- nejasno, neodređeno, prekomplikovano zakonodavstvo,
- nedostatak discipline i pozitivnih podstreka na nivou službenika javnih nabavki,
- neefektivna kontrola/rizika.

U svijetlu praktičnog cilja ovog dokumenta, čini se dakle prikladnim – opravdanim i korisnim, – dalje produblјivanje ove teme.

U nastavku biće data kompletnija analiza o uzrocima i konkretna tiopologija korupcije vezane za postupke javnih nabavki koja za rezultat nosi najvažniju hipotezu – o štetnom gubitku javnog novca/vremena.

#### 4.1. "Gdje" i "Kako" se pojavljuje korupcija u javnim nabavkama?

Problemi i greške koji negativno utiču na ostvarivanje alokativne i tehničke efektivnosti u postupcima javnih nabavki mogu imati različit karakter.

##### *A: Nenamjerne greške*

Uslovno rečeno "najčešća" vrsta grešaka koje se javljaju naročito u u okruženju nerazvijenih sistema javnih nabavki jesu – nenamjerne greške.

Za službenike nabavki koji nijesu dobro obučeni, kojima nisu na raspolaganju odgovarajući setovi primarne i sekundarne regulative, kao ni korespondentni obrasci, puno je vjerovatnije da će praviti greške u implementacije postupaka javnih nabavki.

Naravno, takve greške ograničavaju efektivnost i efikasnost nabavki, ali to još uvijek automatski ne implicira njihovu direktnu povezanost sa korupcijom. Pored toga, takva vrsta grešakamože biti postupno eliminisane uz odgovarajuće organizovane sistematske napore.

Uzroci ovakve vrste grešaka tipično se povezuju sa postojanjem prekomplikovanog zakonodavstva javnih nabavki u nedovoljno izgradjenim/razvijenim sistemima.

U aspirantskim ili zemljama kandidatima za pristupanje u članstvo EU ovakvoj situaciji nekada doprinosi i ukoliko se u postupku usklađivanja nacionalne legislative sa Direktivama EU izvrši samo rigidno prevodjenje Direktiva u nacionalno zakonodavstvo, umjesto da se pri njihovom transponovanju u nacionalne propise jednovremeno izvrši i odgovarajuće kvalitetno prilagodjavanje realnim lokalnim uslovima i trenutnim mogućnostima konkretne zemlje u datom vremenskom trenutku.

##### *B: Namjerne greške*

Ovakva vrsta grešaka predstavlja glavni izvor korupcije. One takodje mogu imati različit karakter:

- a.) "greške" koje uključuju direktno i eksplicitno kršenje konkretnih zakonskih odredbi (u vezu sa ovakvom vrstom grešaka najčešće se dovode slučajevi tzv. "teške" korupcije);
- b.) postupanja koja ne predstavljaju eksciplitno kršenje odredjenih zakonskih odredbi, ali neosporno podrazumijevaju namjerno

nepridržavanje osnovnih zakonskih načela i principa javnih nabavki, odnosno da se u postupcima smjerno manipuliralo (“na legalan način”) sa ciljem ostvarivanja nedozvoljene koristi (tzv. “sophisticirana” korupcija).

Tabela 2: Primjeri mogućih “ grešaka “ u postupcima javnih nabavki

Segment / područje izloženo riziku	Potencijalna opasnost	Preventivne mjere
Faza 1. Planiranje nabavki		
Budžet/finansijska politika	Odobrenje nepotrebno planiranih troškova;	Opravdanost Budžeta, tačna provjera i putem različitog stručnog osoblja, redovne revizije i kontrole.
Uočene potrebe	Zahtjevi za zadovoljenjem “potreba” mogu biti i “izmišljeni” ili lažni.	Predlagači opravdanost zahtjeva obavezno trebaju argumentovati, a oni koji zahtjeve odobravaju dužni su ih provjeriti putem različitog stručnog osoblja, ali i na druge načine (npr. kroz kontrolu postojećih zaliha, ili sl.)
Utvrđivanje specifikacija	Specifikacija može biti diskriminatorna, ciljno prilagodjena za određenog ponuđača. Također, informacije o utvrđenoj specifikaciji se mogu dati favorozovanom ponuđaču znatno ranije u odnosu na sve druge zainteresovane ponuđače	Specifikacija u maksimalno mogućoj mjeri treba da počiva na objektivno postavljenim, međunarodno prihvaćenim (tehničkim) standardima kvaliteta i/ili izrade i istu treba provjeriti od strane nezavisne stručne osobe/tijela.
Izbor postupka javne nabavke	Nabavka se dijeli na manje dijelove s ciljem izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabavke	Kontrola i verifikacija prijedloga plana javne nabavke
Faza 2 Izbor postupaka		
Izbor postupka i/ili utvrđivanje odnosnih propozicija	Proces se može koristiti da bi se dala predstava / fingiralo nadmetanje iako ono istinski uopšte ne postoji.	Provjera prijedloga odluka i tenderske dokumentacije od strane druge stručne osobe / komisije, Integralna tenderska dokumentacija treba biti predmet kontrole.



Kriterijumi ocjenjivanja ponuda / izbora najpovoljnije ponude	Izmijene i/ili prilagodjavanja kriterija u korist preferiranog ponuđača nakon prijema ponuda.	Striktno pridržavanje svih kriterija i uslova ustanovljenih u fazi raspisivanja tendera i nijesu dozvoljene bili kakve promjene.
Predkvalifikacija u ograničenom postupku	Proces se može koristiti da se tendenciozno ograniči konkurencija, odnosno osigura zaštita preferiranog ponuđača u odnosu na njegove konkurente..	Kvalitetna priprema postupka (objektivna analiza konkurencije na odnosnom tržištu). Vođenje evidencije ( baze podataka ) o konkurentnim ponuđačima. Transparentno vođenje postupka (obezbijedjenje preciznih povratnih informacija neuspješnim ponuđačima o razlozima njihovog neuspjeha).
Faza 3. Ocjena ponuda		
Ocjena ponuda	Uz prethodno ciljano izvršeni izbor nestručnih članova u sastav Komisije, kao i tendenciozno neobjektivno i neprecizno utvrđene kriterijume ocjene, pristrasna primjena kriterija kroz vršenje negativnog uticaja na članove Komisije i donošenje neispravnih ocjena i odluka	Blagovremeno donošenje preciznih i objektivnih kriterijuma ocjene, kao i objašnjenja za njihovu primjenu, i te njihova kasnija striktna primjena. Poklanjanje dužne pažnje izboru članova Komisije, kako bi se osiguralo da samo kompetentna lica mogu ući u njen sastav.
Vodjenje pregovora u pregovaračkom postupku	Pristrasno vodjenje pregovora. Favorizovanim ponuđačima se može pomoći ili im može biti data korisna informacija tokom pregovora.	Striktna priprema, provedba, kontrola i revizija pregovora. Nikada ne dozvoliti da jedna osoba pregovara sama.
Faza 4. Dodjela ugovora		
Zaključivanje ugovora	Unošenje kasnijih prikrivenih promjena u ugovor i/ili prateće specifikacije / anekse u odnosu na tekst i uslove koji su objavljeni u sklopu tenderske dokumentacije .	Obavezna precizna verifikacija usaglašenosti integralnog teksta ugovora i svih pratećih specifikacija i aneksa sa ranije objavljenim nacrtom. Ova verifikacija treba biti izvršena neposredno prije potpisivanja ugovora sa izabranim najuspješnijim dobavljačem.

Učestala dodjela ugovora	Abuzivna praksa može takođe da uključuje: pregovore o proširenim ugovornim uslovima, favorizovanje rokova i uslova, isključivanje prava revizije, gubljenje dokumentacije, itd.	Korišćenje standardnih uslova i rokova primjerenih za ugovore javnih nabavki. Odbijanje svih izmjena ugovora koji bi potencijalno vodili ka negaciji logike javnih nabavki, a naročito osnovnih načela Zakona o javnim nabavkama. Vođenje i čuvanje ugovorne dokumentacije uz dužnu pažnju, i uz uredno protokolisiranje i numerisanje svakog pripadajućeg dokumenta.
Faza 5. Upravljanje / realizacija ugovora		
	Neke kompanije često dobijaju ugovore, u nekim slučajevima čak ekskluzivno.	Obavezna objektivna analiza opravdanosti svakog takvog slučaja. Održavanje vjerodostojne baze podataka ponuđača, uključujući redovne procjene uspješnosti njihovog poslovanja. Proaktivne mjere za stvaranje realnih pretpostavki za učešće povećanog broja potencijalnih ponuđača, kao i za podsticanje učešća novih ponuđača - kandidata za nadmetanje.
Promjena specifikacije i/ili drugih (bitnih) uslova ugovora poslije dodjele		
Prijem robe	Promjena specifikacije i/ili drugih (bitnih) uslova ugovora (neopravdano povećanja cijena, promjene količina ili rokova isporuke, itd.)	Zahtjeve za ovakvim promjenama treba vrlo kritično razmotriti. Naručilac je dužan odbiti svaki zahtjev za izmjene ugovora koji nije prethodno predviđen, a njegovo izvršenje precizno sankcionisano u samom (osnovnom) ugovoru. Izmjene ugovora koje bi potencijalno vodile ka negaciji logike javnih nabavki, a naročito osnovnih načela Zakona o javnim nabavkama su u pravilu nedozvoljene i kao takve neprihvatljive.

Fakturisanje isporuka	Dozvoljavanje nedovoljne isporuke ili isporuke sa neusklađenom specifikacijom (u odnosu na ugovor), prihvatanje isporuka sa greškom i vođenje internih bilješki o istim, namjerna prekomjerna narudžba / isporuka, itd.	Ispravan postupak prijema robe u skladu sa ugovornim uslovima, te redovne revizije ispravnosti isporuka, kao i integralnog izvršenja ugovora.
	Uvećano fakturisanje isporuka, utrošenog vremena i/ili materijala, neispravno izvršavanje i/ili datiranje narudžbi i/ili isporuka koje vodi ka omogućavanju sticanja/ostvarivanja neopravdane koristi od promjene cijena, dvostrukih plaćanja ili izvršenja/prihvatanja naplata za fiktivne isporuke, itd.	Verifikacija (kao i kasnija redovna revizija) striktna korespondentnosti (po svim elementima – od specifikacije do količina, rokova i cijena) između ugovora, narudžbi, stvarnih isporuka, zapisnika o kontroli / urednom prijemu, faktura i prateće dokumentacije, naloga i evidencije o plaćanju. Verifikacija (i revizija) urednosti izvršenja ugovora se mora protezati i na odgovarajuću sistematsku provjeru kvaliteta izvršenih isporuka.

#### 4.2. *Koje su glavne mogućnosti da se okonča korupcija u javnim nabavkama*

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore naročito podvlači važnost propisa o antikorupciji koji moraju biti ispoštovani od naručilaca, ponuđača i drugih učesnika u procesu.

U cilju spriječavanja/onemogućavanja korupcionog djelovanja, član 15 Zakona o javnim nabavkama izričito nalaže da: *“je naručilac dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled poklon ili neku drugu korist službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca”*

Prema istoj zakonskoj odredbi:

*“naručilac je dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno prijetio službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca”.*

Da bi pomogao kontinuiranu i dalekosežniju borbu protiv korupcije u javnim nabavkama Zakon o javnim nabavkama takodje obavezuje:

*“naručilac je dužan da evidentira slučajeve iz st. 1 i 2 ovog člana, o tome sačini službenu zabilješku, podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i obavijesti nadležni organ”.*

Način vođenja i sadržaj evidencije iz stava 3 ovog člana utvrđuje se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Obzirom na kompleksnost i zahtjevnost borbe protiv korupcije u javnim nabavkama, u praksi se prepoznaje čitav niz različitih sredstava i instrumenata za njeno spriječavanje . U nastavku ćemo pomenuti najvažnije od njih.

Mora biti striktno podvučeno da je za efikasnu borbu protiv korupcije nužno poduzimanje različitih preventivnih i korektivnih mjera na svim nivoima društva, dakle ne samo u pogledu postupanja naručilaca i ponuđača, već i ukupnog odnosa prema ovom pitanje čitave javne administracije i svih drugih javnih subjekata, kao i nadležnih sudskih organa.

Našu dalju diskusiju u predmetnom kontekstu usmjerićemo na za javne nabavke najreferentnije segmentima ekonomije i društva:

- a.) civilno društvo, neprofitni sektor i građani;
- b.) naručioci: sektori privatnog poslovanja
- c.) javna uprava i javni sektor;

Naime, razmotrićemo kako je borba / obračunavanje sa korupcijom u postupcima javnih nabavki direktno vezano za ove segmente.

Kada je u pitanju **civilno društvo**, nužno je poći od toga da su građani – kao poreski obveznici zapravo indirektni / posredni vlasnici svih javnih sredstava u društvu i da njihova uloga nije u pasivnom promatranju djelovanja/

postupanja države u vezi sa trošenjem tih sredstava, već naprotiv - oni treba da igraju najvažniju ulogu u upravljanju društvom i odnosnom (posrednom) usmjeravanju javnog sektora. Naravno, nijesu svi građani / poreski obveznici u mogućnosti i spremni da djeluju na ovaj način i da izvršavaju efektivnu kontrolu javne potrošnje, ali njihova uloga je nezaobilazna i biće podržana i podsticana od bilo kog raspoloživog mehanizma.

Teorije javnog izbora (pogledati npr. Stiglitz, 1997) jasno objašnjavaju razloge zašto političari, procesi kolektivnih odluka i birokratija ne obezbjeđuju automatski uspijeh u efektivnom zadovoljavanju javnih potreba i javnih interesa.

Stoga, aktivno i razvijeno civilno društvo treba da predstavlja vrlo važnu polugu u širokoj društvenoj borbi protiv korupcije i svih drugih zloupotreba javnih sredstava u postupcima javnih nabavki.

Razvijene zemlje koriste različita sredstva za podsticanje građana i nevladin sektor da vrše kontrolu procesa javnih nabavki. Vjerovatno najvažnije sredstvo na tom planu jeste donošenje zakona o slobodnom pristupu informacijama.

U ovom kontekstu treba imati na umu da princip slobodnog pristupa informacijama u javnim nabavkama, u jednom manjem dijelu jeste djelomično ograničen objektivnom potrebom uvažavanja i principa zaštite povjerljivosti određenih kategorija poslovnih informacija. Posljedično, pitanje pristupa datotekama javnih nabavki se rješava u razvijenim zemljama na različite načine. Najotvoreniji pristup se primjenjuje, npr. u SAD, gdje svako lice (takođe osobe koje ne učestvuju u konkretnoj nabavci u bilo kojoj ulozi) ima slobodan pristup kompletnoj dokumentaciji javne nabavke, izuzev onim dokumentima koji su označeni kao poslovna tajna (takvu oznaku tim dokumentima daju ponudjači prije njihovog podnošenja).

U nekim drugim zemljama samo nezadovoljnim ponuđačima je osigurano pravo pristupa kompletnoj dokumentaciji (osim dokumentacije označene kao poslovna tajna).

Međutim, postoje i zemlje gdje je pristup dokumentaciji dozvoljen jedino službenoj državnoj kontroli i revizorskim tijelima.

Ipak treba reći da u teoriji prevladava mišljenje je da pristup dokumentaciji (naročito u tranzicionim ekonomijama) treba biti skoro univerzalan (ex-post pristup).

Zakon o javnim nabavkama Crne Gore prepoznaje ovu otvorenost (član 9, 97 i 98).

Često korišćeno sredstvo za borbu protiv korupcije je i prisustvo (nezavisnih) posmatrača tokom faza odabira procesa javnih nabavki, naročito tokom otvaranja ponuda i ocjene ponude. U kontekstu diskusije ovog sredstva nužno je u vidu imati i neke posebne aspekte njegove primjene;

Učešće, posmatranje procesa ocjene, je kompleksno pitanje (slično kao pitanje slobodnog javnog pristupa dokumentaciji javnih nabavki). Često korištena solucija je opredjeljenje na uspostavu liste nezavisnih eksperata javnih nabavki, koji mogu biti imenovani od strane profesionalnih i/ili neprofitnih organizacija, i čiji je zadatak da posmatraju ili čak i da učestvuju u postupku ocjenjivanja pristiglih ponuda.

Interes da se izvrši prijavljivanje svakog primjera neregularnosti, zloupotreba i korupcije u javnim nabavkama može biti podržan na više različitih načina. Funkcionalno e-upravljanje, koje obično podrazumijeva podržanu mogućnost podnošenja informacija o uočenim nepravilnostima putem Interneta, sve je više u primjeni u svim razvijenim zemljama.

Neke evropske zemlje podstiču na prijavljivanje stvarnih neregularnosti i korupcionih aktivnosti u javnim nabavkama putem obezbijedjivanja odgovarajućih finansijskih nagrada. U SAD, takve finansijske nagrade se utvrđuju u određenom procentu u odnosu na vrijednost nabavke (sistem “pištaljake”).

Vjerovatno najaktivniji NVO u oblasti javnih nabavki jeste Transparency International.

(Neke od Transparency International aktivnosti i instrumenata biće razmatrane u daljem tekstu detaljnije.)

Izuzev Transparency International, postoje i mnoge druge nevladine organizacije, kao što su udruženja lokalnih samouprava, profesionalna udruženja i mnoga druga, koji sa više ili manje uspjeha ostvaruju uticaj na “klimu” provedbe postupaka javnih nabavki.

Iako u korupcionim aktivnostima ne postoje nikakva čvrsta pravla, mogli bi reći da su naručioci ti koji često nude/daju mito.

No da li je prirodni interes naručilaca da korumpiraju da bi dobili javni ugovor?

Podmićivanje povećava troškove isporuke roba, usluga i radova. Takvi troškovi mogu se pokriti od povećane zarade, naročito ako je konačna cijena

značajno iznad realne tržišne vrijednosti, ali ovo ne smije biti shvaćeno kao opšte pravilo.

U tom smislu indikativan je iskaz predstavnika Privredne komore Slovačke, tokom jedne tamošnje radionice o problemima korupcije u javnim nabavkama: *“Krivite nas što podmićujemo službenike za javne nabavke. Zašto? Ako bi država bila u stanju da obezbijedi pravedan i jednak tretman za sve ponuđače, nije naš interes da podmićujemo: podmićivanje znači manje profita za nas”*.

Kako motivisati ponuđače da djeluju na ispravan / regularan način i da prijave sve pokušaje kršenja propisa i načela javnih nabavki?

Ovo pitanje je najvažnije za efektivnu nabavku pošto u mnogim slučajevima (kao što je već naprijed opisano) jedino nezadovoljni ponuđači mogu da otkriju loše funkcionisanje “tržišta” nabavki.

E – upravljanje može da pomogne ali, pretežni uticaj bi trebalo da osigura okruženje.

Mnogi ponuđači se plaše da prijave neregularnosti zbog opasnosti “odmazde” prema njima kod svih budućih postupaka, jer sistem javnih nabavki karakteriše visok nivo solidarnosti između javnih organa, organizacija i službenika. Ne smijemo zatvarati oči pred okolnošću da u mnogim zemljama naručioci nelegalno utvrđuju nezvanične “crne liste” ponuđača koji nijesu dobrodošli da se nadmeću u javnim nabavkama (upravo zato što prijavljuju nepravilnosti u postupanju naručilaca).

Jedan od (standardnih) instrumenata za destimulisanje koruptivnih aktivnosti na nivou ponuđača je praksa ustanovljavanja oficijalnih negativnih i pozitivnih lista ponudjađača. Takva praksa postoji u mnogim zemljama. Ustanovljavanje pozitivnih lista je rjeđe “osporavano”, a takve liste mogu voditi od strane državnih organa za nabavku (Uprave za javne nabavke), ali i od profesionalnih asocijacija ponuđača. Ustanovljavanje negativnih lista međutim je puno delikatnije pitanje u formalnom smislu, pošto u mnogim zemljama nisu osigurane neophodne zakonske pretpostavke za njihovo oficijelno vodjenje od strane državnih organa. Ipak, i u takvim situacijama ostaje dosta prostora / mogućnosti za organizaciju vodjenja takvih lista od strane “privatnog sektora” (profesionalnih asocijacija i/ili drugih sličnih oblika organizovanja ekonomskih operatera).

Kada se govori o ulozi **javne uprave** u borbi protiv korupcije u javnim nabavkama, onda se u tome treba poći od činjenice da je javna uprava odgovorna za

kvalitetno ustrojstvo i funkcionisanje sistema javnih nabavki u svakoj zemlji i to primarno iz razloga što se u javnim nabavkama troše veoma velika javna sredstva. Stoga u svakoj zdravoj sredini javna uprava iskazuje izražen interes i iskreno opredijeljenje za stalnim unapređivanjem sistema javnih nabavki.

Osnovna podrška u tom smislu ogleda se u obezbjeđivanju jasnog i efikasnog zakonskog sistema koji osigurava kontrolisano (pravno) okruženje za ispravnu provedbu postupaka javnih nabavki.

Uspješnost i kvalitet funkcionisanja ukupnog sistema javnih nabavki primarno se gradi na solidnim osnovnim pretpostavkama, a to su postojanje "pravne države", kao i kvalitetnog resornog zakona i razvijene podzakonske regulative (uključujući i dobro razvijena uputstva, modele i obrasce). Solidnost navedenih pretpostavki sa svoje strane značajno reducira prostor za pojavu korupcije, kao i svih drugih vidova zloupotreba sredstava u javnim nabavkama.

No, obezbjeđenje tih pretpostavki, naročito za tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju nije ni malo jednostavan zadatak. Našoj zemlji već niz godina u tom smislu dragocjenu podršku kontinuirano pruža Evropska unija i sasvim je sigurno da uz dosadašnje rezultate možemo sa optimizmom gledati na dalji uspješan tok tog procesa.

U kontekstu činjenice da formalno postojanje sistema – u smislu njegovog legislativnog i institucionalnog okvira (Zakona o javnim nabavkama, Uprava i Komisija za žalbe) samo po sebi ne osigurava po automatizmu i njegovo kvalitetno funkcionisanje (regularnost, kvalitet i efektivnost javnih nabavki), korisno je ukazati na različite odnosne prateće aspekte koje npr. ističe OECD:

- a.) postojanje dovoljnog vremenskog prostora između usvajanja zakona o javnim nabavkama i početka njegove implementacije u praksi (kako bi se pripremili svi učesnici);
- b.) potrebu da se obezbijedi da da Uprava i Komisija ne budu samo formalno osnovane, već da imaju obučeno, dobro pripremljeno i motivisano osoblje, kao i da raspolažu sa neophodnim informacionim tehnologijama;
- c.) razvijeno sekundarno zakonodavstvo (uključujući dobre smjernice, modele i obrasce);
- d.) jasnu definiciju svih javnih subjekata koji su dužni nabavke vršiti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- e.) diferenciranu primjenu postupaka javnih nabavki u skladu sa vrijednosnim razredima i drugim kriterijumima;



- f.) osigurana jednostavna dostupnost smjernica, modula i obrazaca svim ponuđačima i naručiocima;
- g.) nužnost da nacionalni zakonski okvir javnih nabavki uvaži aktuelni / dostignuti nivo razvoja zemlje kao i nivo konkurentnosti na lokalnom tržištu.

Efektivnim upravljanjem javnim finansijama, kao i djelotvornim internim i eksternim kontrolnim/revizionim mehanizmima, javna uprava osigurava kredibilno suprostavljanje svim vidovima korupcionih aktivnosti .

No otežavajuća okolnost u tom pogledu u dobrom broju manje razvijenih zemalja, koja u velikoj mjeri ograničava i alokativnu i tehničku efikasnost nabavki, jeste u staromodnom upravljanju javnim finansijama i organizovanju mehanizama kontrole/revizije javnih finansija. Tu naime većina organizacija javnog sektora koristi zastarjele šeme finansijskog upravljanja zasnovane na prevazidjenim budžetskim propisima koji podstiču neopravdano trošenje, umjesto racionalnu štednju.

Uspostava modernih centara troškova, finansijskog upravljanja zasnovanog na krajnjim rezultataima, u takvim sredinama je prava rijetkost – ukoliko uopšte i postoji. Isto važi za kapitalne računovodstvene metode planiranja budžeta/pri-rasta, a nerijetko izostaje i analiza / primjene instrumenata za izračunavanje stvarnih troškova obezbjeđivanja bilo koje usluge koju koriste javni subjekti.

Jedno od najvažnijih je i pitanje promjene načina kontrole – revizije.

Naime, kod najvećeg broja manje razvijenih zemalja, u praksi je još uvijek dominantna kontrola valjanosti, koja se koncentriše na pitanje usklađenosti finansijskih transakcija sa propisima i sistemima. Važnost ovakvog načina kontrole još uvijek je realna potreba, ali bilo bi nužno da se ona podrži i uvođenjem kontrole vrijednosti za novac (revizije učinka).

Moglo bi se reći da kontrola / provjera da li organizacija sprovodi svoje finansijsko poslovanje na ekonomičan, efektivan i efikasan način predstavlja svojevrsnu reakciju na suštinsku manjkavost kontrole valjanosti, koja u velikoj mjeri obezbjeđuje regularno vođenje procesa, ali ipak ne govori ništa o stvarnim efektima / rezultataima.

Benchmarking (kao metod sistemskog vrednovanja / upoređivanja sa određenim standardom ili sa najboljim) bi trebalo redovno koristiti za ocjenu konkretno ostvarenih rezultata.

Benchmarking je moguće koristiti za sve vrste upoređivanja u javnom sek-

toru ali taj metod ne uključuje toliko mnogo potencijalno prodornih efekata kao što su ocjena ostvarivanja i upravljanje.

Vršenje bechmarkinga je efektivno sredstvo za otkrivanje aktivnosti javnih nabavki, koje se primjenjuje zakonski, ali bez obezbjeđivanja “vrijednosti za novac”.

#### ***4.3 Profesionalni, nezavisni i nepristrasni javni službenici, etika u javnim nabavkama***

U ovom poglavlju bavimo se posljednjom (ali, ne i najmanje važnom) dimenzijom koja određuje spremnost javnog sektora da vrši efektivnu javnu nabavku.

Kvalitet službenika javnih nabavki je jedan od glavnih faktora uspjeha državne kupovine. Prema OECD, osnovni zahtjevi u tom pogledu obuhvataju:

- a.) službenici nabavki moraju biti dovoljno stručni i obučeni za izvršavanje svoje funkcije,
- b.) službenici nabavki na raspolaganju trebaju imati svu neophodnu dokumentaciju, uključujući smjernice i standrade
- c.) postojanje sistema stručnog obučavanja službenika nabavki,
- d.) efektivan sistem zapošljavanja, motivisanja i zadržavanja službenika nabavki u javnim organizacijama,
- e.) efektivna zaštita nezavisnosti službenika nabavki,
- f.) etičko regulisanje procesa javnih nabavki i postupanja službenika nabavki.

Glavni instrument koji se koristi u mnogim zemljama da bi se osigurao profesionalizam službenika nabavki jeste obavezna certifikacija.

Samo atestirani profesionalci mogu biti odgovorni za aktivnosti nabavki u javnim organizacijama.

Nadležni organ za certifikaciju službenika za javne nabavke u našoj zemlji je Uprava za javne nabavke. Uprava bi trebala da bude odgovorna za postavljanje standarda, obaveznih sadržaja programa obuke, ispita, predavanja.

Vlastiti kvalitet i dobro funkcionisanje klasična javna uprava tradicionalno nastoji obezbijediti kroz ostvarivanje niza karakterističnih pretpostavki, naročito u segment kadrovske politike i sistema nagrađivanja.

Za ilustraciju pomenimo neke od njih; striktno propisane kvalifikacije za

angažovanje osoblja; nepriznavanje profesionalnog iskustva stečenog izvan javnog sektora; za početnike postoje formalni postupci zapošljavanja i obavezni periodi obuke; državnim službenicima su dati trajni mandati, zaposlenje i ustanovljen sistem unapređenja zasnovan na većem broju godina službe; u plaćanju se primjenjuje statutarna šema nagrađivanja i skala progresije.

U okviru takvih sistema, državni službenik je (bar formalno) relativno siguran u pogledu mjesta u službi što mu u dobroj mjeri omogućava da se odupre neregularnim pokušajima uticaja na njegovo službeno postupanje i/ili odlučivanje.

No i pored toga, u praksi se dosta često susreću primjeri neprofesionalnog i neetičnog postupanja državnih službenika, naročito u segmentu javnih nabavki.

Stoga je nužno obezbijediti da opšte zakonske principe i pravila državne službe prati set internih standarda i mehanizama kako bi se u svakoj pojedinoj organizaciji podržao profesionalan rad (i odlučivanje) svih službenika nabavki.

Etički kodeks je dobro poznato sredstvo javnog sektora koji ima za cilj da osigura moralno postupanje službenike javnih nabavki u skladu sa zahtjevima službe. Posebna odlika etičkog kodeksa jeste u tome što ovaj kodeks obavezuje na moralno profesionalno postupanje ne samo službenike javnih nabavki u organizacijama koje vrše kupovinu, već i sve ostale učesnike u nabavkama, uključujući i privatna lica i organe.

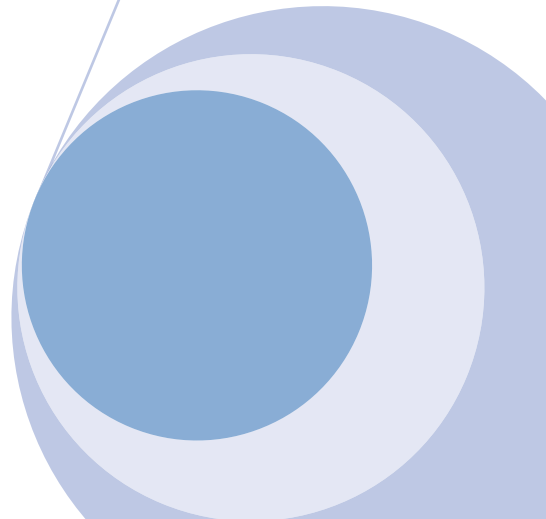
Osnovu za stvaranje nacionalnog etičkog kodeksa javnih nabavki (CEPP) predstavlja iskustvo proizašlo iz analiza opštih pravila ponašanja za državne službenike i iz posebnih pravila ponašanja za službenike javnih nabavki.

U prilogu dajemo par primjera kodeksa, kako iz Država članica EU, tako i onih koje to nijesu. Konkretno radi se o: Aneks I: Italijanski kodeks o ponašanju državnih službenika – Ministarski dekret od 28 novembra 2000; Aneks II: Kodeks državnih službenika Velike Britanije; Aneks III: Etički kodeks – Udruženje Kanade za upravljanje kupovinom.



**DIO III**

**POSTUPCI JAVNIH NABAVKI**





## 5. ZAJEDNIČKE OBLASTI

Potrebno je naponuti da će svaki pojedinačni postupak koji predviđa Zakon o javnim nabavkama ("Sl.list" CG br. 42/11), biti posebno opisan i komentarišan.

To će biti učinjeno uz korišćenje "vizuelnih modela" koji su uglavnom vezani za pet glavnih pitanja koje bi naručioci trebalo obavezno da uzmu u razmatranje prilikom opredjeljivanja za pokretanje postupka javne nabavke – postupka kojeg Direktive EU definišu kao "set svih radnji i aktivnosti koje preduzima naručilac koje imaju za cilj nabavku proizvoda, obezbjeđivanje usluga ili izvršavanje radova, i za koje su sredstva dodijeljena od države".

Konkretno radi se o sljedećih pet glavnih pitanja:

- a.) "Kada" pokrenuti postupak? (koji su suštinski zahtjevi koje predviđa Zakon o javnim nabavkama za pokretanje konkretne vrste postupka);
- b.) "Šta se mora uraditi?" (ukazivanje na sve proceduralne korake konkretne vrste postupka);
- c.) "Šta se ne smije uraditi?" (izbjegavanje uobičajnih grešaka);
- d.) "Šta zahtijevati?" (dokumenti koje je potrebno zahtijevati u postupku,);
- e.) "Šta popuniti?" (odnosna pravilna upotreba standardnih obrazaca).

Prije prelaska na specifičnosti pojedinih vrsta postupaka, pozabavićemo se pravilima i oblastima a koje su "zajedničke", primjenjive na svaki postupak javne nabavke.

Te oblasti vezane su za:

- a.) Način sprovođenja postupka javne nabavke,
- b.) Uslovi za započinjanje postupka javne nabavke,
- c.) Odluka o započinjanju postupka,
- d.) Utvrđivanje predmeta postupka,
- e.) Utvrđivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki i vrijednosni razred,
- f.) Tendersku dokumentaciju i tehničke specifikacije,
- g.) Službenika javnih nabavki,
- h.) Objavljivanje poziva za javno nadmetanje,
- i.) Podnošenje ponude; formalni zahtjevi i bitne odluke,
- j.) Vremenske rokove za podnošenje ponuda,

- k.) Uslove za učešće u postupku javnih nabavki,
- l.) Kriterijume za odabir najpovoljnije ponude,
- lj.) Javno otvaranje ponuda,
- m.) Odluka o izboru najpovoljnije ponude,
- n.) Ugovor za javnu nabavku,
- nj.) Odluku o obustavljanju postupka javne nabavke,
- o.) Postupak zaštite prava,
- p.) Prekršaje,
- r.) Javne nabavke u sektoru upravljanja vodosnadbijevanjem, električnom energijom, rudarstvom, telekomunikacijama, pošte i saobraćaja.

### **5.a. Način sprovođenja postupka javne nabavke**

U skladu sa članom 14 Zakona o javnim nabavkama, javne nabavke mogu biti sprovedene u pisanom ili elektronskom obliku.

Komunikacija i razmjena informacija između naručilaca i ponuđača, može da se vrši elektronskim putem, telefaksom i drugim sredstvima komunikacije, prema izboru naručioca.

Odabrana sredstva komunikacije biće generalno dostupna i na taj način ona neće ograničiti pristup ponuđača informacijama, niti će ona biti diskriminativna.

Bez obzira na izbor sredstava komunikacije, komunikacija između naručilaca i ponuđača ima da bude ostvarena na dokaziv način kako bi se garantovao maksimalan stepen zakonske sigurnosti.

Pored toga naručilac može da odredi da se pismena dokumentacija i informacije mogu podnositi putem faksa, pod uslovom da njihov prijem bude potvrđen poštom ili elektronskim putem do datog roka pri čemu će ovaj zahtjev i rok za dostavu potvrde biti određen od naručioca u pozivu za tender i tenderskoj dokumentaciji.

Mogućnost podnošenja ponuda elektronskim putem biće određena u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji.

Posebne odredbe koje propisuju javnu nabavku u elektronskoj formi, navedene su u Poglavlju IV Zakona; **Javne nabavke u elektronskoj formi**, gdje se govori o;



### *Načinu sprovođenja*

U postupku javnih nabavki u elektronskoj formi naručilac je dužan da obezbijedi:

1. komunikaciju, razmjenu i čuvanje informacija, na način kojim se obezbjeđuje čuvanje podataka i povjerljivost ponuda;
2. zaštitu sadržaja ponuda prije isteka roka određenog za otvaranje ponuda;
3. da informacije koje se odnose na specifičnosti neophodne za elektronsko podnošenje ponuda budu dostupne svim ponuđačima i kandidatima.

### *Elektronska forma pismena*

Kada se javna nabavka sprovodi u elektronskoj formi, uvid i dostavljanje tenderske dokumentacije, izmjene i dopune tenderske dokumentacije, ponuda, dostavljanje dokaza, objašnjenje ponude, kao i druga komunikacija i informacije između naručioca i ponuđača, odnosno kandidata vrše se preko elektronskog sistema javnih nabavki.

### *Ponuda u elektronskoj formi*

Ponuđač može da podnese ponudu u elektronskoj formi samo ako je u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji predviđena mogućnost dostavljanja ponuda u elektronskoj formi.

Ponuda koja se dostavlja elektronskim putem mora da bude potpisana naprednim elektronskim potpisom.

Ponuda u elektronskoj formi mora da sadrži vremensku oznaku u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski potpis.

Bliži način sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi utvrđuje Ministarstvo, uz saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove informacionog društva.

Član 114,115 i 116 Zakona o javnim nabavkama.

### ***5.b. Uslovi za započinjanje postupka javne nabavke***

Pokretanje postupka javne nabavke zahtijeva naročitu pažnju naručilaca u pogledu:

- Sadržaja godišnjeg plana javnih nabavki, i
- Raspoloživosti sredstava za konkretnu nabavku.

Naime, prema članu 37 Zakona, *“naručilac može da pokrene postupak javne*

*nabavke ako su za tu nabavku obezbijedena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca”.*

To podrazumijeva da je svaki naručilac prije usvajanja odluke o započinjanju samog postupka obavezan da verifikuje kumulativnu ispunjenost ova dva zakonska uslova.

U odnosu na ovu odredbu Zakon predviđa i posebne izuzetke, pa tako u članu 39. st. 2. navodi da se postupak nabavke takođe može pokrenuti i u slučaju da sredstva za konkretnu nabavku nijesu u cjelini obezbijedena, i to kada;

1. se javna nabavka koristi takođe za dobijanje sredstava za izvršenje ugovora javnih nabavki;
2. se poslije započinjanja postupka javne nabavke i poslije zaključenja ugovora o javnoj nabavci zahtijeva plaćanje u narednim godinama, neophodno je dobiti posebno odobrenje od nadležnog organa u skladu sa propisima koji regulišu Budžet; ili
3. se postupak javne nabavke završava zaključivanjem okvirnog sporazuma koji ne implicira ugovorne obaveze.

U ovom kontekstu korisno je pojasniti da iz člana 38. Zakona o javnim nabavkama proističe da Plan javnih nabavki može biti definisan kao (planski) dokument koji svaki naručilac – koji ima namjeru da u predstojećoj mu budžetskoj i fiskalnoj godini izvrši određene javne nabavke mora da ga usvoji i objavi na Portalu Uprave za javne nabavke kao nadležnog državnog organa, i to najkasnije do 31. januara te (budžetske i fiskalne) godine.

Ovaj važan dokument će pored ostalih obavezno sadržavati podatke o naručiocu, nazivu i predmetu javne nabavke, procijenjenoj vrijednosti javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke, odnosno poziciju finansijskog plana / budžeta na kojoj su planirana sredstva za konkretnu javnu nabavku.

Plan javne nabavke može biti izmijenjen, ali samo u okviru dopuštenih vremenskih rokova, t.j. najkasnije 15 dana prije pokretanja postupka javne nabavke, osim u slučaju rebalansa Bužeta.

### ***5.c. Odluka o započinjanju (pokretanju) postupka***

Naručilac prije početka postupka nabavke (u licu starješine, odnosno odgovornog lica naručioca) u pismenoj formi donosi “Odluku o pokretanju postupka javne nabavke“.

Ovom odlukom se utvrđuju glavni elementi namjeravanog postupka, a kao što su:

1. podaci o naručiocu,
2. broj pod kojim je javna nabavka upisana u evidenciju;
3. predmet postupka javne nabavke;
4. vrstu postupka;
5. rok za sprovođenje postupka;
6. procijenjenu vrijednost javne nabavke;
7. izvor obezbijedenih sredstava za javnu nabavku, te uslove i način plaćanja obaveza;
8. odnosnu konkretnu poziciju plana javnih nabavki;
9. obrazloženje nabavke;
10. i druge podatke od značaja za konkretnu javnu nabavku.

Naprijed navedeni elementi predstavljaju obavezni "minimum" sadržaja odluke, što znači da naručilac u njoj može utvrditi i druge podatke za koje on ocjeni da su neophodni i/ili korisni za sprovođenje konkretnog postupka javne nabavke.

### ***5.d. Utvrđivanje (određivanje) predmeta postupka***

Jedan od najbitnijih koraka u pripremljenoj fazi postupka javne nabavke jeste određivanje predmeta nabavke: sasvim je jasno da je izdvajanje predmeta postupka javne nabavke striktno vezano za pozitivno primjenljivu zakonsku disciplinu.

U skladu sa članom 41 Zakona, predmet javne nabavke utvrđuje naručilac:

1. U skladu sa CPV - Jedinostvenim rječnikom javnih nabavki (kojeg u skladu sa zajedničkim rječnikom nabavki EU utvrđuje, ažurira i objavljuje nadležni državni organ (Uprava za javne nabavke);
2. Na jasan, razumljiv i nedvosmislen način, kako bi svi ponuđači mogli da ponude robe, usluge i radove koje su u potpunosti u skladu sa vrstom, kvalitetom i drugim zahtjevima .

Opis predmeta nabavke uključujući sve pojedinosti (na primjer; količine, mjesto isporuke, vremenska ograničenja za isporuku ili posebne zahtjeve u smislu načina sprovođenja predmeta javne nabavke) bitne za ispunjenje predmeta javne nabavke, a time za pripremu ponude, uključujući takođe pojedinosti bitne za zaštitu životne sredine, energetska efikasnost ili socijalne zahtjeve.

Naručilac uz opis predmeta nabavke može dati i uzorke, opise i fotografije proizvoda za nabavku koje ponuđači moraju da dostave zajedno sa svojim ponudama i čija autentičnost mora biti dokazana.

Predmet javne nabavke može biti određen u skladu sa granama ekonomije, oblastima grana, vrsti, količini, mjestu i vremenu isporuke.

U slučaju da naručilac određuje predmet javne nabavke po partijama (vidi član 42 Zakona), sve partije tog predmeta moraju biti navedene u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji po kojoj se ponuđaču mora dozvoliti da podnese ponude za pojedinačne partije.

Ponuđač u ponudi obavezno navodi da li se ta ponuda odnosi na nabavku u cjelini ili samo na određene partije nabavke. U slučaju da je podnosi za sve partije, ponuda mora biti pripremljena na način da se može ocijeniti odvojeno za svaku partiju.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude biće donijeta ili će ugovor o javnoj nabavci biti zaključen, odvojeno za svaku partiju za koju naručilac propiše podnošenje ponuda pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

### ***5.e. Utvrđivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki i vrijednosni razred***

Utvrđivanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki od strane naručioca je takodje veoma važna obaveza vezana za svaki postupak javne nabavke.

Iz tog razloga nužno je navođenje procijenjene vrijednosti javne nabavke u njenom apsolutnom iznosu u svim relevantnim dokumentima ( u fazi pripreme postupka to su Plan javnih nabavki i Odluka o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke, dok su u glavnim koracima samog postupka to poziv na javno nadmetanje, dokumentacija o nadmetanju i odluka o izboru najpovoljnije ponude).

Ovaj iznos procijenjene vrijednosti nabavke uvijek se uzima u cjelini, i isti ne može biti smanjivan – i/ili dijeljen u cilju izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka nabavke, odnosno Zakona o javnim nabavkama u cjelini.

U postupku utvrđivanja procijenjene vrijednosti naručioci ne smiju gubiti iz vida odredbe člana 45 Zakona o javnim nabavkama, koje između ostalog posebno regulišu neka odnosna pitanja u zavisnosti od toga da li su predmet robe, uluge ili radovi.

Tako se, prema navedenom članu Zakona, osnovica za izračunavanje procijenjene vrijednosti javnih nabavki **roba specifično** utvrđuje:

1. U slučaju ugovora za prodaju, uzimanje u zakup ili davanje u zakup i kada je trajanje ugovora period od 12 mjeseci ili manje, u obzir se uzima ukupna procijenjena vrijednost ugovora za njegovo puno trajanje, a kada je trajanje je ugovora duže od 12 mjeseci, ukupna vrijednost ugovora uključivaće procijenjenu vrijednost za prvih 12 mjeseci i procijenjenu vrijednost za preostali period do isteka vremenskog roka;
2. U slučaju ugovora, na koji se poziva u stavu 1 tačka 1 pomenutog člana 45 Zakona, koji je zaključen na neodređeni period, kao i u slučaju neizvjesnosti u pogledu roka na koji se namjerava zaključiti ugovor, biće korišćena mjesečna procijenjena vrijednost ugovora koja se množi sa 48.

U slučaju periodičnih ugovora, kao i ugovora koje bi trebalo produžiti poslije isteka određenog vremenskog roka, procijenjena vrijednost javnih nabavki biće utvrđena na osnovu trenutne zbirne vrijednosti sličnih ugovora koji su zaključeni tokom predhodne budžetske godine ili u toku predhodnih 12 mjeseci, a koja je usklađena sa predviđenim promjenama u količini ili vrijednosti roba čija nabavka je predmet ugovora tokom 12 mjeseci po zaključenju prvobitnog ugovora ili je zasnovana na procijenjenoj ukupnoj vrijednosti tokom 12 mjeseci poslije prve isporuke ili tokom trajanja ugovora ako je trajanje ugovora duže od 12 mjeseci.

U pogledu procijenjene vrijednosti javnih nabavki **usluga**, mora se istaći – kao opšte pravilo – da će njeno izračunavanje zahtijevati da naručilac uključi i sve troškove koji se tiču izvršenja takve usluge.

Član 46 Zakona precizno definiše ovo pitanje specifično se referišući na konkretne kategorije posebnih usluga, kao što su osiguranje, bankarstvo i ostale finansijske usluge (izuzev za usluge vezane za kredit), te arhitektonske usluge, industrijski dizajn, prostorno planiranje i slično.

Ukoliko naručilac ne može da utvrdi procijenjenu vrijednost usluga zbog neodređenosti ili neizvjesnosti dužine trajanja ugovora, vrijednost usluga biće određena u skladu sa članom 45 stav 1 tačka 2 Zakona, tj. množenjem mjesečne procijenjene vrijednosti ugovora sa 48.

Procijenjena vrijednost javnih nabavki **radova**, biće određena uzimanjem vrijednosti ukupnih radova kao osnove za izračunavanje njihove vrijednosti.

U takvu procjenu naručilac će dužan uključiti i vrijednost roba i usluga koje nijesu neophodne za ispunjenje ugovora o radovima.

U slučaju kada je predmet javne nabavke podijeljen na partije, procijenjena vrijednost se utvrđuje za svaku partiju odvojeno, i ukupna procijenjena vrijednost svih partija tokom perioda na koji se zaključuje ugovor mora biti uzeta u obzir u svrhu izbora odgovarajućeg postupka javne nabavke.

Prema procijenjenoj vrijednosti javnih nabavki Zakon je izvršio njihovu klasifikaciju u tri različita vrijednosna razreda (vidi čl. 21 Zakona o javnim nabavkama) prema kojima je moguće vršiti izbor primjene odgovarajućeg postupka javne nabavke.

Naručilac tako npr. nabavku roba, usluga ili radova čija procijenjena vrijednost (na godišnjem nivou) ne prelazi 5000 eura i koja kao takva spada u okvir **I** vrijednosnog razreda, može da vrši uz primjenu postupka neposrednog sporazuma.

U slučaju pak nabavke roba ili usluga čija procijenjena vrijednost (na godišnjem nivou) je veća od 5000 eura ali ne prelazi 25.000 eura, odnosno radova čija procijenjena vrijednost (takodje na godišnjem nivou) je veća od 5000 eura ali ne prelazi 50000 i koje kao takve spadaju u okvir **II** vrijednosnog razreda, – naručilac može primijeniti šoping metodu.

I konačno, u slučaju javne nabavke čija procijenjena vrijednost (na godišnjem nivou) iznosi preko 25.000 eura za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 eura za ustupanje izvođenja radova, i koje kao takve spadaju u okvir **III** vrijednosnog razreda, naručilac može primijeniti postupke iz člana 20 tač.1 do 7 ovog zakona.

### **5.f. Tendersku dokumentaciju i tehničke specifikacije**

Izrada tenderske dokumentacije predstavlja veoma važnu komponentu pripremne faze postupka javnih nabavki.

Kvalitetno pripremljena tenderska dokumentacija od suštinske/esencijalne je pomoći ponuđačima za odgovarajuću pripremu konkurentnih ponuda.

Iz tog razloga naručilac, u skladu sa članom 49 Zakona, u tenderskoj dokumentaciji obezbijeduje kompletnu informaciju o pravilima postupka i uslovima za dostavu ponuda, obavezno naznačavajući:

1. naziv naručioca;
2. opis predmeta javne nabavke;
3. izvor finansiranja;
4. procijenjenu vrijednost javne nabavke iskazanu u EUR-ima;

5. vrstu postupka javne nabavke sa navođenjem mogućnosti zaključivanja okvirnog sporazuma;
6. tehničke karakteristike ili specifikacije, količinu i opis roba, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbjeđivanje garancija kvaliteta, rok izvršenja, mjesto izvršenja ili isporuke roba i druge karakteristike u skladu sa predmetom javne nabavke;
7. tehničku dokumentaciju i planove, odnosno dokumentaciju o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita;
8. uslove koje mora da ispunjava ponuđač radi učešća u postupku javne nabavke i dokaze o ispunjavanju uslova;
9. minimalni i maksimalni rok koji može da bude ponuđen za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i način iskazivanja roka;
10. sadržaj ponude, naziv i sjedište, odnosno ime i adresu ponuđača, period važenja ponude i uputstvo ponuđačima o sačinjavanju, označavanju i dostavljanju ponude, odnosno obrazac ponude sa posebno iskazanim obrascem strukture cijene, sa uputstvom za popunjavanje;
11. mogućnost za podnošenje ponuda po partijama;
12. mogućnost za podnošenje alternativnih ponuda;
13. kriterijum za izbor najpovoljnije ponude i način vrednovanja kriterijuma i podkriterijuma;
14. obavezu dostavljanja sredstava finansijskog obezbjeđenja ponude;
15. mjesto, datum i vrijeme podnošenja ponuda;
16. mjesto, datum i vrijeme otvaranja ponuda;
17. rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača;
18. zahtjev u pogledu upotrebe jezika ponude;
19. uputstvo o pravnom sredstvu.

Prema istom članu zakona, prilozi tenderske dokumentacije, u skladu sa vrstom postupka, odnosno predmetom javne nabavke su:

1. poziv za javno nadmetanje, odnosno poziv za nadmetanje;
2. izjava ponuđača o prihvatanju uslova iz poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije;
3. izjava o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa;
4. nacrt ugovora, osim u slučaju nabavke kredita kada tenderska dokumentacija sadrži kreditni zahtjev naručioca na osnovu kojeg ponuđač dostavlja svoj nacrt ugovora;
5. spisak podizvođača, odnosno podugovarača;
6. izjava naručioca o urednom plaćanju dospjelih obaveza iz javne nabavke;
7. obrazac za utvrđivanje stručno - tehničke opremljenosti, kadrovske osposobljenosti i referenci.

Tenderska dokumentacija može da sadrži i druge elemente koji su, s obzirom na predmet javne nabavke, neophodni za pripremu ponude.

Tenderska dokumentacija za prvu fazu ograničenog postupka naročito sadrži:

1) poziv za pretkvalifikaciju; 2) uputstvo za sačinjavanje i podnošenje prijave; 3) obrazac za priznavanje kvalifikacije i uputstvo kako se dokazuje kvalifikacija podnosioca prijave.

Naručilac je dužan da rednim brojem označi svaku stranu i ukupan broj strana tenderske dokumentacije.

Veoma važan dio tenderske dokumentacije može biti sadržan u **tehničkim specifikacijama**.

Pomenute specifikacije predstavljaju obavezan dio tenderske dokumentacije. U svrhu boljeg razumijevanja i odgovarajuće primjene Zakona o javnim nabavkama, mogli bi ih definisati kao *“tehničke zahtjeve koji određuju karakteristike radova, materijala, proizvoda, roba ili usluga. Ove specifikacije će osigurati da su radovi, materijali, proizvodi, robe ili usluge koje bi trebalo obezbjeđiti, opisani na način koji je objektivian i odgovarajući potrebama naručilaca”* (Član 50 Zakona).

Tehničke specifikacije sadrže različite zahtjeve kao što su npr. dimenzije, kvalitet, izvođenje, bezbjednost materijala, proizvoda, robe ili usluge, a sve u svrhu obezbjeđivanja kvaliteta, terminologije, dodjela, metoda testiranja, pakovanja, načina označavanja i obilježavanja (ali ne nikako i posebnog branda, zaštitnog znaka, patenta, konkretnog porijekla ili proizvodnje, što Zakon izričito zabranjuje u članu 51.).

U slučaju javnih nabavki građevinskih radova, tehničke specifikacije mogu takođe da sadrže regulative koje se tiču nacрта i proračuna troškova, provjere, inspekcije i preuzimanja radova, kao i tehnika ili metoda izgradnje.

Ove tehničke specifikacije mogu biti određene od crnogorskih naručilaca pozivajući se na crnogorske standarde usaglašene sa evropskim standardima, evropske ili međunarodno priznate standarde i za to vezana dokumenta (uz napomenu da svaka takva referenca mora biti propraćena rječima “ili odgovarajući”). Tehničke specifikacije alternativno mogu biti određene u formi željenih funkcionalnih karakteristika ili zahtjeva koji moraju biti dovoljno precizni i jasni tako da ponuđači mogu da pripreme odgovarajuće ponude, a naručioc da nabave upravo one robe, usluge ili radove koje su u



potpunosti u skladu sa njihovim konkretnim potrebama.

Izvan posebne discipline tehničke specifikacije koje regulišu članovi 50-53 Zakona, mora biti jasno da naručilac ne može da koristi ili se poziva na tehničke specifikacije koje određuju robe, usluge ili radove naročite izrade, porijekla ili strukture, gdje bi takvo određivanje moglo da favorizuje izvjesnog ponuđača ili bi moglo da neopravdano eliminiše ili diskriminiše ostale ponuđače.

### ***5.f.1. Otkup i preuzimanje tenderske dokumentacije***

Svakom licu zainteresovanom za učešće u postupku javne nabavke dozvoljeno je da ostvari uvid u tendersku dokumentaciju i/ili da je preuzme ili kupi. U slučaju da zainteresovano lice podnese zahtjev za otkup / preuzimanje tenderske dokumentacije, naručilac će *“što je prije moguće a najkasnije dva dana od datuma prijema zahtjeva”* (Član 54 Zakona stav 2), dostaviti tendersku dokumentaciju u skladu sa načinom dostavljanja definisanim u pozivu za javno nadmetanje, onosno dostavljenom pozivu za nadmetanje na javnom tenderu.

Zainteresovano lice će naručiocu nadoknaditi troškove tenderske dokumentacije, koji inače smiju uključivati samo troškove kopiranja i dostavljanja, a u skladu sa članom 54 Zakona o javnim nabavkama.

Dokazi o izvršenoj uplati troškova otkupa tenderske dokumentacije dostavljaju se zajedno sa zahtjevom za kupovinu tenderske dokumentacije: u slučaju nedostatka ovih dokaza, naručilac će odbiti zahtjev koji je podnijelo zainteresovano lice.

### ***5.f.2. Izmjene i dopune tenderske dokumentacije***

Mogućnost promjene/dopune tenderske dokumentacije od strane naručioca je predmet posebnih ograničenja prema članu 55 Zakona.

Naručilac, ima mogućnost da promijeni ili dopuni tendersku dokumentaciju jedino pod uslovom da su takve izmjene dostupne svim zainteresovanim ponuđačima istoga dana, ali najkasnije 15 dana prije isteka vremenskog roka za podnošenje ponuda. Ukoliko korišćenje ove mogućnosti naručilac vrši suštinske izmjene ili dopune tenderske dokumentacije, onda je on dužan jednovremeno odrediti i odgovarajuće produženje vremenskog roka za podnošenje ponuda, a koje, prema istoj zakonskoj odredbi, ne može biti manje od 15 dana.

Izmjene i dopune tenderske dokumentacije biće objavljene na isti način na koji je objavljen i poziv za javno nadmetanje.

### **5.f.3. Pojašnjenje tenderske dokumentacije**

Prema članu 56 Zakona o javnim nabavkama zainteresovana lica koja su uključena u postupak javne nabavke imaju mogućnost da zahtijevaju pojašnjenje tenderske dokumentacije.

Posebni vremenski rokovi za obezbjeđenje pojašnjenja tenderske dokumentacije predviđeni su istim članom Zakona. Prema toj odredbi, naručilac dužan da, u roku od tri dana od dana prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana, dostavi pojašnjenje svim licima koja su preuzela tendersku dokumentaciju, bez navođenja podataka o podnosiocu zahtjeva.

Pojašnjenje iz stava 2 ovog člana sastavni je dio tenderske dokumentacije.

### **5.f.4. Zaštita podataka i dokumenata**

Posebne odredbe o povjerljivosti tenderske dokumentacije i zaštiti podataka predviđaju članovi 9 i 10 Zakona.

Generalno tu se radi o načinu na koji naručilac treba da štiti svaki povjerljivi / tajni podatak u postupku javne nabavke. Tajnosti / povjerljivosti podataka kojima se operiše u postupku ili su sadržani u ponudi može biti utvrđena u skladu sa zakonom ili ih kao takve u ponudi označi sam ponuđač. U svijetlu javnog interesa za zaštitom načela transparentnost u postupcima javnih nabavki, naručilac je obavezan prema navedenim članovima 9 i 10 Zakona da:

1. vodi evidenciju o svim fazama postupka javnih nabavki
2. čuva svu dokumentaciju vezanu za javne nabavke
3. vodi evidenciju o svim dodijeljenim ugovorima javnih nabavki
4. čuva kao tajne podatke sadržane u ponudi,
5. odbije davanje informacija koje podrazumijeva njihovu povredu;
6. štiti identitet lica koja su otkupila i preuzela tendersku dokumentaciju ili podnijela ponude do momenta isteka roka za podnošenje ponuda, t.j do momenta javnog otvaranja ponuda.

Povjerljivi/tajni podaci najčešće podrazumijevaju različite osjetljive komercijalne, finansijske ili tehničke informacije ili poslovne tajne ili znanja (know-how) koje su sadržane u ponudama, i najbolja iskustva javnih nabavki upućuje na praksu da naručila u tenderskoj dokumentaciji poziva / obavezuje ponuđače jasno i precizno označavanje takvih podataka u njihovim po-

nudama. Nakon toga naručilac je obavezan da, odbijajući im nekontrolisan pristup tenderskoj dokumentaciji (član 9 i 10 Zakona), ostalim učesnicima ili drugim zainteresovanim licima onemogućiti da o povjerljivim / tajnim podacima budu informisani.

Nakon donošenja odluke o izboru najpovoljnijeg ponudjača / o dodjeli ugovora "cijena i drugi podaci iz ponude od značaja za ocjenu ispravnosti i vrednovanje ponude ne smatraju se tajnim". Pri tome se podrazumijeva da podaci koji se čitaju i zapisnički konstatuju tokom javnog otvaranja ponuda gube karakter povjerljivih / tajnih podataka nakon tog momenta.

### ***5.g. Službenika javnih nabavki i komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda***

Članom 58 Zakona utvrđena je obaveza svakog naručioca da imenuje svog službenika za javne nabavke koji za potrebe tog naručioca izvršava zadatke javnih nabavki.

Po pravilu – službenik za javne nabavke ima visoku stručnu spremu, u radnom je odnosu kod naručioca i formalno i posebno je imenovan na tu dužnost od strane naručioca.

U skladu sa naprijed pomenutim članom 58 Zakona, službenik za javne nabavke zadužen je da:

1. priprema plan javnih nabavki,
2. priprema tekst odluke o pokretanju postupka javne nabavke,
3. priprema zahtjev za dostavljanje ponuda šoping metodom,
4. predaje tendersku dokumentaciju zainteresovanim licima,
5. obavlja stručno administrativne poslove u realizaciji postupka javne nabavke,
6. sprovodi postupak javne nabavke šoping metodom,
7. čuva dokumentaciju javnih nabavki,
8. vodi evidenciju javnih nabavki i priprema i dostavlja izvještaje o sprovedenim postupcima javnih nabavki starješini, odnosno odgovornom licu naručioca.

Naručilac je takodje dužan da nadležnom organu (Upravi za javne nabavke) dostavi kopiju rješenja o rasporedu konkretnog lica na poslove (i radne zadatke??) službenika za javne nabavke.

Nadležni organ (Uprava za javne nabavke) objavljuje Listu službenika za javne nabavke na službenom portalu javnih nabavki.

Službenici za javne nabavke (kao i ostali zaposleni koji u nadležnom organu i komisiji nadležnoj za kontrolu postupaka javnih nabavki vrše upravne i sa njima povezane stručne poslove dužni su da imaju položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki prema članu 60 Zakona).

Stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki stiže uspješnim pohađanjem programa profesionalne obuke i edukacije kojeg utvrđuje, organizuje i sprovodi nadležni organ u skladu sa članom 61 Zakona.

Posebni propisi predviđeni su članom 59 Zakona za tu određenu tipologiju “službenika javnih nabavki” koje sprovodi Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda.

U sastav Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda ulaze najmanje tri člana, od kojih je najmanje jedan diplomirani pravnik. U slučaju da Komisija broji više članova, njihov broj mora biti neparan. Jednovremeno, neophodno je osigurati da najmanje jedan član Komisije bude zaposlen kod naručioca.

Stručnjaci sa iskustvom u oblasti koja je predmet nabavke takodje moraju biti imenovani u Komisiju.

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda može biti imenovana i na period od 1 godine, prema prirodi i iopredijeljenju naručilaca.

Istim članom (čl. 59) Zakona taksativno su pobrojani poslovi koje obavlja Komisija:

*“Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda: priprema i sprovodi postupak javne nabavke, na način što se stara da tenderska dokumentacija bude pripremljena u skladu sa potrebama naručioca i odredbama zakona, priprema tekst poziva za javno nadmetanje odnosno poziva za nadmetanje, daje pojašnjenja tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje odnosno poziva za nadmetanje, sprovodi javno otvaranje ponuda, odnosno prijava za kvalifikaciju, vrši pregled, ocjenu i upoređivanje ponuda, sačinjava izvještaj o otvaranju i vrednovanju ponuda, sačinjava izvještaj o postupku javne nabavke i predlaže naručiocu odluku o izboru najpovoljnije ponude” .*

## **5.h. Objavljivanje poziva za javno nadmetanje**

Objavljivanje poziva za javno nadmetanje je jedan od najvažnijih koraka u postupku javne nabavke, budući da je to moment u kome javnost / svi zainteresovani (mogu da) saznaju za glavne detalje odluke naručioca o

započinjanju konkretnog postupka javne nabavke. Ili: Objavljivanje poziva za javno nadmetanje je jedan od najvažnijih koraka u postupku javne nabavke, budući da je to moment u kome se javno iznose glavni detalji odluke naručioca o započinjanju konkretnog postupka javne nabavke.

Ovim povodom može se reći da se postupci ne mogu smatrati započetim/ postojećim bez pravilnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Pri tome, poziv za nadmetanje koji nije objavljen i oglašen na način kako je to propisano od strane samog Zakona nema kapacitet da proizvede bilo kakav zakonski efekat.

Iako ovaj korak ima različite strukturne karakteristike u različitim postupcima javne nabavke (zbog različitih propisa u pogledu uređivanja istih), relevantnost ovog proceduralnog koraka ostaje ista za sve postupke javne nabavke (što i čini razlog zbog čega se objavljivanje poziva za javno nadmetanje tretira i analizira u okviru ovog poglavlja – “Zajedničkih oblasti”.

U skladu sa prednjim, naručilac je obavezan da poziv za javno nadmetanje objavi u slučaju pokretanja / započinjanja:

- a.) otvorenog postupka javne nabavke,
- b.) prve faze ograničenog postupka,
- c.) okvirnog sporazuma,
- d.) konkursa,
- e.) pregovaračkog postupka sa predhodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje,
- f.) šopinga.

Naručilac će poziv za javno nadmetanje objaviti na portalu javnih nabavki nadležnog državnog organa (Uprave za javne nabavke).

Poziv za javno nadmetanje, odnosno poziv za nadmetanje, prema članu 63, stav 1 mora da sadrži podatke o naručiocu, vrsti postupka javnih nabavki, predmetu ugovora, procijenjena vrijednost ugovora, uslova za učešće, dokaze o podobnosti ponuđača, kriterijume i podkriterijume za učešće u postupku nabavke, vrijeme i mjesto za pregled tenderske dokumentacije, cijenu kupovine tenderske dokumentacije, jezik ponude, vremenski rok i mjesto podnošenja ponuda i za otvaranje ponuda, vremenski rok za donošenje odluka o izboru najpovoljnije ponude, zaključivanje okvirnog sporazuma, kao i ime kontakt osobe koja će dostaviti dodatne informacije.

Poziv na nadmetanje može takođe da sadrži i druge podatke neophodne za

potpunije informisanje ponuđača o predmetu javnog ugovora.

U fazi pripreme njegovog objavljivanja, odgovorni državni organ (Uprava) će provjeriti i obezbijediti usklađenost teksta javnog poziva sa zakonom propisanim uslovima i dati eventualno potrebni stručni savjet i upustva kako da se obezbijedi ta usklađenost.

Nakon objavljivanja poziva za javno nadmetanje naručilac može izvršiti njegove eventualne izmjene i dopune samo u skladu sa posebnim zakonskim zahtjevima/uslovima prema članu 64 Zakona.

Prema istim, naručilac ima mogućnost da objavi bilo koje promjene i dopune poziva na javno nadmetanje:

- a.) na isti način na koji je poziv za nadmetanje objavljen, i
- b.) najkasnije 7 dana prije isteka vremenskog roka za podnošenje ponuda.

U slučaju da promjene i dopune poziva za javno nadmetanje proizvode suštinsku promjenu sadržaja predmeta javnih nabavki, uslova za učešće, kriterijuma i/ili podkriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, naručilac je obavezan produžiti vremenski rok trajanja poziva za nadmetanje za najmanje 10 dana.

### ***5.i. Podnošenje ponude; formalni zahtjevi i bitne odluke***

Članom 75 Zakona definisan je niz formalnih zahtjeva u pogledu sadržaja ponude.

Slijedom istih, svaka ponuda mora da sadrži ime i sjedište ponuđača, kao i njegovu adresu ili adresu kancelarije ovlašćene za primanje pošte. U slučaju zajedničke ponude, obavezno je navodjenje podataka o udruženim ponuđačima, glavnom ponuđaču i podataka o imenu i funkciji osobe koja će biti potpisnik ugovora o javnim nabavkama.

Ponuda mora takođe da sadrži i dokaze o ispunjenju zahtjevanih uslova za učešće u postupku javne nabavke, osim u slučajevima kada je to verificirano prije dostavljanja ponude.

Validna ponuda mora sadržati i obavezne djelove i/ili anekse ponude, kao i ostale podatke koji su zahtijevani tenderskom dokumentacijom. Ponuda takodje obavezno treba da nosi datum i potpis ponuđača.

Pri sačinjavanju ponude, ponuđač je dužan da se pridržava uslova iz poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije.

Tokom roka predviđenog za podnošenje ponuda, ponuđač može da izvrši izmjene i dopune svoje ponude ili pak da odustane od iste u formi takve pisane izjave.

Poslije isteka roka, ponuđač ne može da mijenja, dopunjava ili povuče svoju ponudu, a u slučaju da ponuđač poslije svega uradi tako ili ako ne potpiše ugovor, kada je njegova ponuda odabrana kao najpovoljnija, naručilac može da aktivira sredstva finansijskog obezbjeđenja koja su predviđena ponudom.

Izmjena, dopuna ili odustajanje od ponude biće podnijete od strane ponuđača na isti način kao i sama ponuda.

U slučaju ponuđačevog odustajanja od ponude, naručilac mu je istu dužan vratiti neotvorenu.

Obrazac (forma) ponude koji je integralni dio tenderske dokumentacije ne smije se mijenjati ili dopunjavati.

Ponuđač će osigurati da je ponuda uvezana, da je svaka stranica ponude označena od ovlaštene osobe i da je ovjerena službenim pečatom.

Ponuda je pripremljena na način da ponuđač unosi zahtijevane podatke u obrasce koji predstavljaju integralne djelove tenderske dokumentacije.

Sva dokumentacija, koja je podnijeta zajedno sa ponudom, biće uvezana neprekinutom trakom u jednu cjelinu i zapečaćena na način da nijedna pojedinačna stranica ili aneks ne može biti naknadno dodata, uklonjena ili zamijenjena bez vidljivih oštećenja stranica ili pečata.

Ponuđač će podnijeti ponudu sa svim zahtijevanim dokazima u zapečaćenoj koverti, na adresu naručioca.

Koverta će sadržavati naznaku imena i adrese naručioca date u pozivu na javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, broj pod kojim je poziv na nadmetanje zaveden i tekst sa naznakom: ***“Ne otvarati do zvaničnog sastanka Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda”***.

Na poledini koverte neophodno je naznačiti ime i adresu ponuđača tako da ponuda sadržana u koverti može biti vraćena ponuđaču u slučaju da se utvrdi

da ponuda nije podnijeta u roku ili u slučaju da ponudjač naknadno (i prije isteka roka za podnošenje ponuda) opozove svoje ponudu.

### ***5.i.1. Podnošenje ponuda: suštinska dokumentacija***

Neki opšti propisi predviđeni Zakonom o javnim nabavkama, takođe su vezani za suštinske odlike ponuda, tako da se u ovoj predmetnoj oblasti nudi kompletna disciplina, kako javnim službenicima u postupku javne nabavke tako i zainteresovanim licima.

Prije svega pojasnimo kada se ponuda može smatrati podnijetom na vrijeme i tačnom.

U skladu sa članom 78 Zakona, blagovremenom ponudom smatraće se ona koja je dostavljena u roku određenom u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji.

Ponuda može da se dostavi neposrednom predajom ili elektronskim putem ili na drugi odgovarajući način.

Naručilac je dužan da na ponudi upiše datum, sat i minut njenog prijema i da ponuđaču izda potvrdu o prijemu.

Ponuda primljena nakon isteka roka iz stava 1 ovog člana je neblagovremena.

Naručilac će donijeti zaključak o odbacivanju ponude iz stava 4 ovog člana i ponudu vratiti neotvorenu ponuđaču.

Ponuda može da bude podnijeta od jednog ponuđača ili od grupe ponuđača koji imaju neograničenu solidarnu odgovornost (tzv. zajednička ponuda, član 79 Zakona).

U slučaju podnošenja ponude od strane grupe ponuđača, naručilac ne može zahtijevati od grupe udruživanje u pravni subjekt kao uslov za podnošenje zajedničke ponude.

Međutim, pod uslovom da je takav zahtjev neophodan za uspješno izvršenje ugovora o nabavci naručilac može zahtijevati od grupe ponuđača da u slučaju izbora zajedničke ponude kao najpovoljnije, podnesu pravni dokument koji ih obavezuje na ispunjenje zajedničkog ugovora o nabavci i u kojem su precizno specificiraju odgovornosti svakog ponuđača za ispunjenje ugovora.

Ponuđači u svojoj zajedničkoj ponudi moraju da navedu imena i odgovarajuće



profesionalne kvalifikacije osoba koje će biti odgovorne za ispunjenje ugovora.

Svaki član (ponuđač) grupe ponuđača mora pojedinačno da ispunjava obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke – da su uredno izmirili sve obaveze u pogledu plaćanja poreza i doprinosa u skladu sa propisima zemlje njihovog sjedišta, da nijesu bili osuđivani po kriminalnoj optužnici kako je to predvidio Zakon o javnim nabavkama, i da im nije izrečena nikakva zabrana aktivnosti koja je predmet javne nabavke, a da obavezni uslov za učešće u postupku javne nabavke, u smislu stručno – tehničkih kapaciteta koje zahtjeva Zakon (konkretno član 65 stav 2) mora biti ispunjen samo od strane onog/onih člana/ova grupe ponuđača koji će ispunjavati taj dio predmeta javne nabavke.

Pored mogućnosti podnošenja zajedničke ponude od strane grupe ponudjača, Zakon o javnim nabavkama predviđa i mogućnost povjeravanja izvršenja određenih poslova iz ugovora o javnoj nabavci jednom ili više podugovarača ili podizvođača.

Ovo objašnjava zašto naručilac zahtijeva od ponuđača da u ponudi obavezno navede da li namjerava djelimično izvršenje nabavke povjeravati određenom ili određenim podugovaračima/podizvođačima.

Eventualno učešće podugovarača / podizvođača u izvršenju javne nabavke obavezno se na odgovarajući način definiše u zaključenom ugovoru o javnoj nabavci.

Ukupno učešće svih podugovarača / podizvođača u izvršenju ugovora ne smije biti veće od 30 % ukupne vrijednosti ponude (čl. 81 stav 2).

Ponuđač je obavezan naručiocu omogućiti, na takav njegov zahtjev, pristup / uvid u dokumentaciju podugovarača / podizvođača, kao i ostalih dokaza u cilju utvrđivanja zadovoljenja postavljenih uslova za učešće u postupku javne nabavke.

Ponuđač će podnijeti dokument, zajedno sa ponudom, o angažovanju podugovarača ili podizvođača, naznačavajući dio javne nabavke koji će biti izvršen od podugovarača ili podizvođača.

Nezavisno od angažovanja i broja podugovarača ili podizvođača ponuđač je u potpunosti odgovoran naručiocu za uredno izvršenje ugovora o nabavci.

Zakon o javnim nabavkama u članu 82 ostavlja mogućnost naručiocu i da u

pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji ponudjačima dopusti podnošenje alternativnih ponuda pod uslovom da je kao kriterijum za vrednovanje ponuda određena ekonomski najpovoljnija ponuda.

Ukoliko naručilac u pozivu za javni tender i tenderskoj dokumentaciji propiše takvu mogućnost, on će obavezno u tenderskoj dokumentaciji naznačiti minimum tehničkih specifikacija koje alternativna ponuda mora zadovoljavati.

Šta je alternativna ponuda?

Alternativna ponuda podrazumijeva mogućnost ponuđaču da ukoliko raspolaže sa predmetom nabavke koji ima drugačije tehničke karakteristike ili principe – metode rada u odnosu na one navedene u tehničkoj dokumentaciji naručioca, (funktionalne, ekološke, operativne itd...), može dati takvu ponudu sa drugačijim tehničkim karakteristikama. Dakle, pod alternativnom ponudom se podrazumijeva alternativna ponuda koja, po mišljenju ponuđača, pruža zadovoljavajuće rješenje potreba naručioca, kako su one opisane u tenderskoj dokumentaciji, ali ih zadovoljava na alternativan način i time odstupa od tehničkih specifikacija navedenih u tenderskoj dokumentaciji. Tako se postiže isti rezultat, ali se koriste metode drugačije od onih koje je predvidio naručilac. Naručilac je dužan navesti u tenderskoj dokumentaciji da li će, ili ne, uzeti u obzir razmatranje alternativne ponude. Ukoliko je u tenderskoj dokumentaciji navedeno da alternativne ponude nijesu dozvoljene, svaka alternativna ponuda biće odbijena. Sljedeće pravilo koje ide uz alternativnu ponudu jeste da (svaki) ponuđač može dostaviti samo jednu ponudu: alternativnu ili onakvu kakvu je naručilac tražio kroz svoju specifikaciju datu u tenderskoj dokumentaciji. Ovakav pristup podrazumijeva da naručioci i ne moraju znati sva moguća, na tržištu dostupna tehnička rješenja za zadovoljenje njihovih konkretnih potreba, čime im se jednovremeno omogućava praćenje naučno-tehničkog razvoja, uz transparentan i zakonit postupak javne nabavke.

Alternativne ponude se u praksi često pogrešno tumače i to u smislu da ponuđači shvataju da umjesto jedne mogu dostaviti dvije ili više "alternativnih" ponuda (podrazumijevajući alternativne solucije proizvoda / usluga / radova), što je bez svake sumnje pogrešno.

**Primjer;** Ponuđač predlaže više rješenja u jednoj ponudi: proizvod A po jednoj cijeni, ili alternativno proizvod B po drugoj cijeni. Takav način implementacije alternativne ponude nije u skladu sa Zakonom i kao takav nije dopušten.

Pomenimo nekoliko pravila (koja proističu iz dobre prakse javnih nabavki)

vezanih za mogućnost korišćenja alternativne ponude;

1. Alternativne ponude se mogu dozvoliti samo kada je kriterijum za dodjelu ugovora “ ekonomski najpovoljnija ponuda“,
2. Pri pripremi tenderske dokumentacije, naručilac mora navesti – procijeniti koje bi minimalne zahtjeve morala ispunjavati alternativna ponuda. Naravno, ispunjavanje tih uslova za ponuđača je obavezno, jer, u protivnom, svaka ponuda koja to ne zadovoljava će biti proglašena neprihvatljivom,
3. Naručilac uz obavezne uslove može navesti i zahtjeve za prezentiranje – demonstraciju alternativno ponuđenih rješenja, a u cilju što boljeg upoznavanja naručioca sa istim,
4. Ukoliko alternativna ponuda svojim sadržajem eventualno promijeni karakter nabavke (u smislu da je poziv za ponudu npr. klasifikovan kao nabavka robe, a ponudjač u svojoj alternativnoj ponudi ponudi uslugu) nije razlog za odbacivanje ponude/a i/ili poništenje postupka javne nabavke.

### **5.j. Vremenski rokovi za podnošenje ponuda**

Očigledno od naručioca zavisi postavljanje “ rokova “ za podnošenje ponuda u pozivu za javni tender i tenderskoj dokumentaciji: ovo postavljanje “ rokova “ značiće određivanje datuma i sata do kojeg ponude mogu da se podnose.

Dok su posebni vremenski rokovi predviđeni od strane Zakona za svaki postupak kao što je otvoreni i ograničeni/pregovarački (član 90 i 91).

Za ovu svrhu, sasvim je jasno da će kao prvi dan vremenskog roka za podnošenje ponuda biti određen prvi dan od:

- a.) dana objavljivanja poziva na tender na oficijalnom Portalu javnih nabavki,
- b.) uručenje poziva na tender u drugoj fazi ograničenog postupka i u pregovaračkom postupku bez predhodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje.

Neđelje i državni praznici ne narušavaju početak i tok vremenskih rokova.

U slučaju da je posljednji dan vremenskog roka neđelja ili državni praznik ili neki neradni dan naručioca, vremenski rok će isteći po isteku sljedećeg radnog dana.

Ponude koje se dobiju poslije isteka vremenskog roka za podnošenje ponuda, biće odbijene kao neblagovremene.

### **5.k. Uslovi za učešće u postupku javnih nabavki**

Zakon o javnim nabavkama predviđa i neka opšta pravila imajući za predmet, uslove za učešće u postupcima javne nabavke.

Bilo bi svrsishodno navesti ih počevši od jasne primjene načela transparentnosti, jednakosti i efikasnosti koji obavezuju naručioca da u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji navede uslove koje ponuđač mora da ispuni da bi učestvovao u postupku javne nabavke, kao i dokaz na osnovu kojeg se ispunjenje uslova ostvaruje.

Čak i ako naručilac ima jasnu diskrecionu sposobnost u ovoj oblasti, Zakon o javnim nabavkama predviđa neke obavezne uslove kao:

1. dokaza o registraciji kod organa nadležnog za registraciju;
2. dozvole, licence, odobrenja, odnosno drugog akta u skladu sa zakonom;
3. potvrde organa uprave nadležnog za poslove poreza da su uredno izvršene sve obaveze po osnovu plaćanja poreza i doprinosa za period do 90 dana prije javnog otvaranja ponuda;
4. potvrde, odnosno drugog akta nadležnog organa na osnovu podataka iz kaznene evidencije.

Dokazi o ispunjavanju uslova iz stava 1 tačka 4 ovog člana (65) za učešće u postupku javne nabavke ne smiju da budu stariji od šest mjeseci do dana javnog otvaranja ponuda.

Naručilac pored obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke može predvidjeti u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji da ponuđač mora da dokaže da ispunjava i opcione uslove koje se odnose na ekonomsko finansijske kapacitete i tehničko profesionalne i kadrovske sposobnosti.

Da bi ispunio opcione uslove, naručilac može zahtijevati samo one dokaze o podobnosti koje su predviđeni Zakonom (član 67).

Prema tome, ponuđač će dokazati da je ispunio opcione uslove koji se odnose na ekonomsko finansijske kapacitete i iste dokazati i to:

- a.) izvještajem o računovodstvenom i finansijskom stanju - bilans uspjeha i bilans stanja sa izvještajem ovlašćenog revizora u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija, najviše za posljednje dvije godine, odnosno za period od registracije;
- b.) odgovarajućim bankarskim izvodom, potvrdom ili izjavom o finansijskoj sposobnosti ponuđača, odnosno, po potrebi, dokazom o osiguranju za štetu od odgovarajućeg profesionalnog rizika.

Opcioni uslovi se mogu promijeniti u skladu sa osobenostima i predmetom postupka javne nabavke.

Stručno tehnička i kadrovska osposobljenost ponuđača, u postupku za dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba, koja je predviđena u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, mora biti određena srazmjerno prirodi i sadržini javne nabavke i dokazuje se na jedan od sljedećih načina:

1. liste glavnih isporuka izvršenih u posljednje dvije godine, sa vrijednostima, datumima i primaocima, uz dostavljanje potvrda izvršenih isporuka izdatih od kupca ili, ukoliko se potvrde ne mogu obezbijediti, iz razloga koji nijesu izazvani krivicom ponuđača, samo izjava ponuđača o izvršenim isporukama sa navođenjem razloga iz kojih ne mogu dostaviti potvrde;
2. opisa tehničke opremljenosti, mjera za obezbjeđenje sistema upravljanja kvalitetom, mjera obezbjeđenja sistema zaštite životne sredine, zaštite na radu, ako je predmet nabavke hrana - sertifikat o bezbjednosti hrane, a ako je predmet nabavke informaciona tehnologija - sistema upravljanja sigurnošću informacionih sistema;
3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima i načinu njihovog angažovanja i osiguranju odgovarajućih radnih uslova;
4. uzoraka, opisa, odnosno fotografija roba koje su predmet isporuke, a čiju je vjerodostojnost ponuđač obavezan potvrditi, ukoliko to naručilac zahtijeva;
5. drugih uvjerenja, sertifikata (potvrda) koji su izdati od organa ili tijela za ocjenu usaglašenosti čija je kompetentnost priznata, a kojima se jasno utvrđenim referentnim navođenjem odgovarajućih specifikacija ili standarda potvrđuje podobnost roba;
6. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja.

Sa detaljnijim odredbama u postupku za dodjelu ugovora o javnoj nabavci usluga (član 70 Zakona navodi da naručilac može od ponuđača zahtijevati da obezbijedi jedno ili više od sljedećih sredstava, kao dokaz njegove stručno tehničke i kadrovske osposobljenosti:

1. liste glavnih usluga izvršenih u posljednje dvije godine, sa vrijednostima, datumima i primaocima, uz dostavljanje potvrda izvršenih usluga izdatih od kupca ili, ukoliko se potvrde ne mogu obezbijediti iz razloga koji nijesu izazvani krivicom ponuđača, samo izjava ponuđača o izvršenim uslugama sa navođenjem razloga iz kojih ne mogu dostaviti potvrde;
2. izjave o obrazovnim i profesionalnim kvalifikacijama ponuđača, odnosno kvalifikacijama rukovodećih lica i naročito kvalifikacijama lica koja su odgovorna za pružanje konkretnih usluga;
3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima i načinu njihovog angažovanja i osiguranju odgovarajućih radnih uslova;
4. izjave ponuđača o prosječnom godišnjem broju zaposlenih i o broju lica koja vrše funkcije rukovodilaca u posljednje tri godine;
5. izjave o tehničkoj opremljenosti i osposobljenosti i o kapacitetima kojima raspolaže ponuđač za izvršavanje konkretnih usluga, kao i uspostavljenom sistemu upravljanja kvalitetom, zaštitom životne sredine, bezbjednosti na radu, ako su usluge u oblasti hrane - sistema bezbjednosti hrane, odnosno ako je predmet usluge u oblasti informacione tehnologije - sistema upravljanja sigurnošću informacionih sistema;
6. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja.

Ako su usluge koje se pružaju složene ili ukoliko se, izuzetno, obezbjeđuju za posebne namjene, dokaz predstavlja provjera tehničke opremljenosti i osposobljenosti ponuđača i, ako je potrebno, i njegovih kapaciteta za proučavanje i istraživanje, kao i opis mjera upravljanja kvalitetom koje sprovodi naručilac ili koje u njegovo ime sprovodi nadležni organ države u kojoj je ponuđač registrovan.

U postupcima za dodjelu ugovora o javnoj nabavci radova, naručilac može zahtijevati dokaze o stručno tehničkoj i kadrovskoj osposobljenosti ponuđača koji se mogu osigurati potvrdama o:

1. liste radova koji su izvedeni u posljednjih dvije do pet godina, sa rokovima izvođenja radova, uključujući vrijednost, vrijeme i lokaciju izvođenja, a kada je neophodno, na zahtjev naručioca, odgovarajuće isprave koje izdaju nadležni državni organi, odnosno nadležni organi lokalne uprave;
2. izjave o obrazovnim i profesionalnim kvalifikacijama ponuđača, kvalifikacijama rukovodećih lica i posebno kvalifikacijama lica koja su odgovorna za izvođenje konkretnih radova;

3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima naročito za kontrolu kvaliteta i načinu njihovog angažovanja;
4. izjave o prosječnom godišnjem broju zaposlenih i broju rukovodećih lica u posljednje tri godine;
5. izjave o tehničkoj opremi koju ponuđač ima na raspolaganju za izvođenje konkretnih radova;
6. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja, odnosno angažovanja podizvođača.

U slučaju da naručilac zahtijeva dokaz o ispunjenju standard kvaliteta (sertifikate, ili licence i druge akte prihvatit će jednako valjane sertifikate izdate od strane ovlaštenih organa država članica EU i drugih država).

Naručilac je dužan da prihvati dokaz o kvalitetu u drugom obliku, ako ponuđač pruži dokaz o tome da nema mogućnost ili pravo na traženje dokaza iz stava 1 ovog člana.

Ako ponuđač ima sjedište u drugoj državi, dokumentacija za dokazivanje uslova iz čl. 65 i 67 ovog zakona mora da bude ovjerena od strane nadležnog organa države u kojoj ponuđač ima sjedište (upravnog ili sudskog organa, odnosno privredne komore) ili ambasade te države u Crnoj Gori.

Dokazi o ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke dostavljaju se u originalu, ovjerenom kopiji ili elektronskoj formi u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

Ponuđač radi učešća u postupku javne nabavke sačinjava i podnosi ponudu u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

Ponuđač može, u roku za dostavljanje ponuda, da mijenja ili dopunjava ponudu ili da od ponude odustane u pisanoj formi.

Promjene i dopune ponude ili odustajanje od ponude ponuđač dostavlja na isti način kao i ponudu.

Ponuda se vraća ponuđaču neotvorena u slučaju odustanka od ponude.

Dokazi o ispunjavanju uslova iz stava 1 tačka 4 člana 66 Zakona za učešće u postupku javne nabavke ne smiju da budu stariji od šest mjeseci do dana javnog otvaranja ponuda.

## 5.1. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

Očigledno je da naručilac ima diskreciono pravo da u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji određuje kriterijum i kada je to neophodno, podkriterijume za izbor najpovoljnije ponude.

Kriterijumi i podkriterijumi moraju da budu iskazani riječima i maksimalnim brojem bodova koji mogu da budu dodijeljeni po osnovu svakog pojedinačnog kriterijuma i podkriterijuma.

Ovo diskreciono pravo naručioca nije i apsolutno ovlašćenje: prilikom određivanja kriterijuma i podkriterijuma mora se obratiti pažnja da se ne usvajaju na diskriminatorski način i moraju da budu logički povezani sa sadržinom predmeta javne nabavke.

Kriterijumi i podkriterijumi moraju da budu opisani jasno i razumljivo (član 92 Zakona), u cilju dostizanja najvećeg nivoa ispunjenja javnih potreba dozvoljavajući ponuđačima da razumiju kriterijume i podkriterijume i metodologiju rada komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda u skladu sa članom 95 Zakona.

Prilikom ocjenjivanja i vrednovanja ponuda naručilac je dužan da primjenjuje samo one kriterijume i podkriterijume koji su sadržani u pozivu i tenderskoj dokumentaciji, na način kako su opisani i predviđeni za vrednovanje.

Uopšteno govoreći, kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude su najniža ponuđena cijena ili ekonomski najpovoljnija ponuda.

Nakon određivanja kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude naručilac bira kriterijum najniže ponuđene cijene.

Naručilac u tekstu poziva za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji određuje vrijednost bodova po osnovu svakog kriterijuma i podkriterijuma na osnovu kojih se vrši izbor najpovoljnije ponude, tako da ukupni zbir bodova iznosi 100.

Izbor najpovoljnije ponude, primjenom kriterijuma najniže ponuđena cijena, zasniva se na najnižoj cijeni kao jedinom kriterijumu.

Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda može da se odredi, izuzetno, sa posebnim obrazloženjem u smislu njegove funkcionalne i logičke povezanosti sa predmetom javne nabavke i mora da bude objektiviziran za vrednovanje stručnom osnovom sadržanoj u metodologiji rada komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda.



Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude se zasnivaju na sljedećim podkriterijumima u zavisnosti od predmeta javne nabavke, naročito:

1. ponuđena cijena,
2. rok isporuke roba ili izvršenja usluga ili radova,
3. tekući troškovi,
4. troškovi ekonomičnosti,
5. kvalitet,
6. tehničke i tehnološke prednosti,
7. program i stepen ekološke zaštite životne sredine,
8. post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć,
9. garantni period, vrsta i kvalitet garancija i garantovana vrijednost,
10. obaveze u pogledu rezervnih djelova,
11. post-garancijsko održavanje,
12. estetske i funkcionalne karakteristike.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu podkriterijuma i bodova određenih za te podkriterijume.

Naručilac određuje vrijednost bodova po osnovu svakog podkriterijuma na osnovu koga će se vršiti izbor najpovoljnijeg ponuđača, tako da zbir bodova iznosi 100.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih vrednuje na osnovu ukupnog broja dodijeljenih bodova, odnosno zbira bodova određenih za svaki pojedini podkriterijum.

Uslovi za učešće ponuđača u postupku javne nabavke ne mogu da budu određeni kao podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.

Podkriterijum najniža ponuđena cijena određen za javnu nabavku roba i ustupanje izvođenja radova je preovlađujući podkriterijum za vrednovanje ponuda koji se utvrđuje u srazmjeri sa brojem bodova određenim sa ostalim odabranim podkriterijumima na način da se tom podkriterijumu odredi najmanje 50 bodova.

Prilikom izbora podkriterijuma najniža ponuđena cijena za javnu nabavku usluga naručilac je dužan da odredi srazmjeru u broju bodova između odabranih podkriterijuma, tako da za ovaj podkriterijum odredi najmanje 40 bodova.

## 5.lj. Javno otvaranje ponuda

Neki propisi – zajednički svim postupcima javnih nabavki – takođe su predviđeni Zakonom u pogledu javnog otvaranja ponuda.

Naručilac je dužan da na svaki primljeni koverat, odnosno omot označi datum i sat prijema ponude, evidentira ponude po redosljedu prijema i izda potvrdu o prijemu ponude.

U slučaju javnog postupka koji se vodi elektronskim putem, vrijeme primanja elektronski podnijete ponude biće zabilježeno potvrdom primanja elektronske ponude koja će biti potvrđena svakom ponuđaču pojedinačno i bez ikakvog odlaganja, u skladu sa propisima o elektronskom podnošenju.

Informacije o primljenoj ponudi ne smiju se otkrivati.

Naručilac će obezbijediti tajnost ponuda, do javnog otvaranja ponuda; na isti način, naručilac će čuvati ponude na način da one ne mogu biti dostupne neovlašćenim osobama.

Ponude će zatim biti otvorene javno, odmah poslije isteka krajnjeg vremenskog roka za podnošenje ponuda i najkasnije jedan sat poslije isteka takvog vremenskog roka.

Ponude će biti otvorene na otvorenom sastanku Komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda koji se održava na mjestu i u vrijeme navedeno u tekstu poziva na tender i tenderskoj dokumentaciji.

Tada će komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda prvo utvrditi broj podnijetih ponuda u skladu sa redom primanja, provjeriti ovlaštenja predstavnika ponuđača i uključujući dopune i izmjene, odnosno odustanak od ponuda, njihovu blagovremenost i kompletnost, odnosno ime ponuđača.

Ponuđač koji opozove ponudu, odnosno odustane od ponude, nema pravo da prisustvuje postupku javnog otvaranja ponuda.

O otvaranju ponuda komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda vodi zapisnik u koji se naročito unosi:

1. mjesto, dan i sat početka otvaranja ponuda;
2. imena predsjednika i članova komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda;

3. imena prisutnih ponuđača, odnosno ovlaštenih predstavnika ponuđača, sa brojem i datumom izdavanja njihovih punomoćja;
4. naziv, odnosno ime ponuđača koji ne prisustvuje javnom otvaranju ponuda;
5. redosljed otvaranja ponuda i podaci iz ponuda sa priloženom dokumentacijom iz ponuda;
6. predmet javne nabavke;
7. primjedbe, predloge i sugestije ovlaštenih predstavnika ponuđača;
8. i druge podatke od značaja za postupak otvaranja ponuda.

Zapisnik potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Primjerak zapisnika se nakon potpisivanja uručuje svim prisutnim ponuđačima, odnosno ovlašćenim predstavnicima ponuđača.

Ukoliko ovlašćeni predstavnik ponuđača odbije da potpiše zapisnik, u zapisnik se konstatuju razlozi za odbijanje potpisivanja zapisnika.

Ponuđačima koji nijesu prisustvovali javnom otvaranju ponuda naručilac je dužan da, najkasnije u roku od tri dana od dana završetka postupka javnog otvaranja ponuda, dostavi zapisnik o javnom otvaranju ponuda.

### ***5.m. Odluka o izboru najpovoljnije ponude***

Postupak javne nabavke završava se donošenjem odluke o izboru najpovoljnije ponude, ukoliko naručilac predhodno ne obustavi postupak javne nabavke kako je predviđeno članom 105 Zakona o javnim nabavkama.

Zakon obavezuje naručioce da starješina organa, ili nadležni organ naručioca donese Odluku o izboru najpovoljnije ponude u roku određenom u pozivu za javno nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

Ovo je glavna obaveza službenika za javne nabavke koji su uključeni u postupak javne nabavke: *ako naručilac ne donese odluku u propisanom roku, odgovoran je za štetu koju su zbog pravovremenog nedonošenja odluke imali ponuđači.*

Odluka o izboru najpovoljnije ponude može se zasnivati samo na službenim spisima i aktima (zapisnik o javnom otvaranju ponuda, zapisnik o pregledu, ocjeni i upoređivanju ponude i izvještaja o postupku javne nabavke i dr) i mora da bude obrazložena.

Cijena najpovoljnije ponude sadržana u odluci o izboru najpovoljnije ponude ne može da prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke određenu pozivom za javno nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude u kojoj cijena najpovoljnije ponude prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke je ništavna.

Donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude predmet je određenih obaveza koje ima naručilac (koje su povezane sa načelom transparentnosti): naručilac koji pokreće postupak javne nabavke, ustvari, dostavlja takvu odluku svim ponuđačima u roku od 3 dana od dana donošenja iste i objavljuje je na portal javnih nabavki nadležnog državnog organa.

### ***5.n. Ugovor o javnoj nabavci***

U skladu sa članom 107 Zakona o javnim nabavkama, naručilac zaključuje ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija.

Potpisivanje ugovora je posljednji ključni korak u postupku javne nabavke, koji se završava cijeli postupak. Ovo objašnjava zašto su glavna načela postupka (sa posebnim akcentom na načelo transparentnosti) strogo povezana sa ovom operativnom fazom.

Ugovor o javnoj nabavci mora da bude u skladu sa uslovima utvrđenim u pozivu za javno nadmetanje, tenderskoj dokumentaciji i odlukom o izboru najpovoljnije ponude. U slučaju da se ne ispuni ovaj posebni zahtjev, ugovor će biti ništavan.

Cijena određena u ugovoru o javnoj nabavci ne može da bude veća od cijene određene odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

Ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi prije isteka roka za izjavljivanje žalbe.

Ovaj period koji je definisan kao “period mirovanja” implementiran je u naš novi Zakon o javnim nabavkama što je u skladu sa Direktivom 2007/66/EC. Kršenje ove posebne zakonske odredbe rezultiraće proglašenjem ugovora ništavnim.

Ponuđač je dužan da potpiše prijedlog ugovora što prije, a najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema ugovora i potpisan ugovor u istom roku vrati

naručiocu zajedno sa garancijom za dobro izvršenje ugovora.

Ukoliko ponuđač ne potpiše prijedlog ugovora u roku od tri dana poslije ponovljenog zahtjeva naručioca i ne dostavi garanciju za dobro izvršenje ugovora, naručilac može da zaključi ugovor sa sljedećim najpovoljnijim ponuđačem, ako razlika u cijeni nije veća od 10% u odnosu na prvobitno izabranu ponudu ili da poništi postupak javne nabavke.

Zaključeni ugovor o javnoj nabavci naručilac je dužan da dostavi nadležnom organu uprave, u roku od tri dana od dana zaključivanja, radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

### ***5.o. Odluka o obustavi postupka javne nabavke***

Kao jedina alternativa zaključenju postupka javne nabavke izborom ponuđača/dodjelom ugovora, naručilac može da usvoji Odluku o obustavi samog postupka.

Ovo se može dogoditi u nekim posebnim slučajevima koji su predviđeni članom 105 Zakona kao što su:

1. kada nije dostavljena nijedna ponuda i/ili nijedna ispravna ponuda;
2. kada naručilac prije isteka roka za podnošenje ponuda, ocijeni da je neophodno bitno izmijeniti tendersku dokumentaciju;
3. kada prestane potreba za predmetom javne nabavke i javna nabavka se neće ponavljati tokom budžetske ili finansijske godine;
4. kada visina svih ponuđenih cijena prelazi iznos planiranih i opredijeljenih sredstava za tu javnu nabavku.

Naručilac je dužan da odluku o obustavi postupka javne nabavke obrazloži, da je dostavi ponuđačima što prije, a najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja i da je objavi na portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave.

Naručilac je dužan da u slučaju obustave postupka iz tačaka 2 i 3, naknadi ponuđačima troškove koje su imali zbog podnošenja ponude.

### ***5.p. Postupak zaštite prava***

Postupak zaštite prava nije – kako je prethodno rečeno – tehnički “dio “ ciklusa nabavke. On je u stvari moguć u “ kritičnim “ fazama postupka javne nabavke, budući da slijedi nakon izjavljivanja žalbe protiv odluke naručioca.

Bilo bi svrsishodno naglasiti u ovoj oblasti glavni aspekt i formalne obaveze koje proizilaze iz postupka pravne zaštite kako je predviđeno Zakonom.

Zaštita prava ponuđača i javnog interesa, u svim fazama postupka javne nabavke (član 120 Zakona), (zasniva se na zakonitosti, materijalnoj istini, hitnosti postupka, sprječavanju korupcije, efikasnosti i efektivnosti postupka, autonomiji u rješavanju) jasno zaslužuje isti stepen zaštite.

Prvi (i glavni) nivo zaštite je, očigledno,“ u rukama službenika naručioca “: ovo znači da ako se zakonska disciplina postupaka javne nabavke – kako stoji u Zakonu i/ili propisi – propisno primjenjuju, privatni/javni interes neće biti narušen, i kao posljedica toga, izjavljivanje žalbe je izlišno.

Postupak zaštite prava pokreće se izjavljivanjem žalbe protiv odluke naručioca koja navodno predstavlja kršenje materijalnog/proceduralnog prava.

Žalbu može da izjavi:

Pod zainteresovanim licem iz stava 1 ovog člana smatra se lice koje je dostavilo zahtjev za uvid, odnosno otkupilo tendersku dokumentaciju, kao i lice koje dokaže da je pretrpjelo ili moglo pretrpjeti štetu zbog odluke, radnje ili propuštanja radnje naručioca, odnosno postupanja suprotno odredbama ovog zakona.

Žalba mora biti blagovremeno podnijeta *kvazi pravosudnom organu* koji je nadležan za njenu procjenu (Državna komisija za kontrolu postupka javne nabavke, u nastavku teksta Komisija: vidi član 127-132 Zakona), u cilju obezbjeđenja odgovora koji se mora dati što je prije moguće i koji mora da bude što jasniji, bez bilo kakvih uticaja na efikasnot samog postupka.

Žalba se podnosi u roku od 10 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, preuzimanja odnosno otkupa ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, javnog otvaranja ponuda, prijema zaključka, rješenja i odluke ponuđača, odnosno zainteresovanog lica ili propuštanja radnje naručioca, kojima se povređuju prava ponuđača ili zainteresovanog lica u postupku javne nabavke.

Podnosilac žalbe koji je propustio da izjavi žalbu u roku iz stava 4 člana 122, u slučaju iz stava 3 tač. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, nema pravo na podnošenje žalbe u kasnijoj fazi postupka.

O podnijetoj žalbi naručilac obavještava sve učesnike u postupku javne nabavke, u roku od tri dana od dana prijema žalbe.

Sadržaj žalbe je predviđen članom 125 Zakona.

Prilično je važno da nakon izjavljivanja žalbe Komisiji, naručilac ne može da nastavi sa bilo kojom drugom aktivnosti postupka javne nabavke (tzv. efekt automatskog obustavljanja postupka); istovremeno, naručilac ima zakonsku obavezu da informiše sve učesnike u roku od 3 dana od dana prijema žalbe.

Ako se postupak javne nabavke nastavi bez obzira na posljedice obustavljanja istog nakon podnošenja žalbe, svaki upravni akt naknadno usvojen smatraće se ništavnim.

Izuzetno, moglo bi se u svakom slučaju dogoditi da:

- a.) naručilac dostavi zahtjev sa obrazloženjem kako bi Komisija odobrila nastavak postupka javne nabavke;
- b.) komisija odlučuje da odustane od obustavljanja postupka nakon podnošenja žalbe ako bi odlaganje aktivnosti naručioca izazvalo veliku štetu koja se smatra neproporcionalnom u odnosu na vrijednost javne nabavke ili interesa Crne Gore.

U ovom drugom (i, kako je rečeno, izuzetno) slučaju, automatsko obustavljanje ne može se pokrenuti po podnošenju žalbe.

I naručilac i podnosilac žalbe predložiće sve činjenice da su njihovi zahtjevi osnovani i daće dokaze koji potvrđuju činjenice: na precizniji način, naručilac dokazuje postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih su određene radnje preduzete u postupku i odluke, koje su predmet žalbe, donijete; istovremeno, podnosilac žalbe će dokazati ili učiniti postojanje činjenica vjerovatnim, kao i navesti razloge za kršenje postupka javne nabavke ili materijanog prava kako se navodi u žalbi.

Komisija donosi odluku u pogledu podnijete žalbe u roku od 15 dana od dana prijema spisa i kompletne dokumentacije o postupku javne nabavke. Navedeni vremenski rok može, u posebno opravdanim slučajevima, biti produžen ne duže od 10 dana: u ovom slučaju, i podnosilac žalbe i naručilac će biti obaviješteni o istoj.

Odluku iz stava 1 ovog člana Državna komisija, u roku od tri dana od dana donošenja, dostavlja podnosiocu žalbe i naručiocu i objavljuje na svojoj internet stranici.

Državna komisija može, na osnovu gore navedenog zaključka:

1. da odbije žalbu, ako je žalba nezakonita, neblagovremena, podnijeta od strane neovlašćenog lica ili neosnovana ;

2. odloži dalji postupak, prijemom pismenog obavještenja od strane podnosioca žalbe o odustajanju od podnijete žalbe;
3. da prihvati žalbu kao osnovanu i poništi postupak javne nabavke i odluke donijete djelimično i u potpunosti, da obavijesti naručioca o neispravnostima i naloži ponavljanje postupka javne nabavke ili donošenje odluke, ili – još jednom – preduzme potrebne korake da elimiše učinjene nepravilnosti.

Državna komisija obrazlaže odluku.

Sa stanovišta naručioca, mora se strogo podvući da su odluke Komisije zakonski obavezujuće: naručilac mora da djeluje – bez izuzetka – u skladu sa uputstvima Državne komisijom koja su sadržana u odluci u vremenskom rokovima koje određuje Komisija.

Komisija može zahtijevati od naručioca, u tom djelokrugu, da podnese izvještaj Državnoj komisiji o sprovođenju naloga sadržanih u odlukama koje rješavaju pravni spor.

Ako Komisija utvrdi da naručilac nije sproveo njenu odluku koja je objavljena u pogledu žalbe i prijavi nepravilnost, obavijestiće Vladu Crne Gore ili lokalne vlasti o tome, predlažući pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti. Odluka po žalbi Državne komisije može se definisati kao konačna i izvršna u upravnom postupku pravne zaštite: protiv upravo pomenute odluke može se, pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore u cilju utvrđivanja zakonitosti.

Ako žalba sadrži formalni nedostatak koji sprječava postupanje po žalbi ili je nerazumljiva ili nepotpuna, Državna komisija će, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema žalbe, zatražiti od podnosioca žalbe da se nedostaci otklone i odrediće rok u kome je dužan da to učini.

Ako podnosilac žalbe ne otkloni nedostatke u određenom roku, Državna komisija će zaključkom odbaciti žalbu.

Žalba se dostavlja neposrednom predajom, preporučenom poštanskom pošiljkom ili elektronskim putem.

Naručilac je dužan da, u roku od osam dana od prijema žalbe, Državnoj komisiji dostavi:

1. odgovor na žalbu, sa izjašnjenjem o žalbenim navodima;



2. spise i dokumentaciju javne nabavke sa popisom priloga;
3. originale dostavljenih ponuda;
4. druge dokaze od značaja za odlučivanje po žalbi.

Ako naručilac ocijeni da je žalba u cjelosti ili djelimično osnovana može, u roku od osam dana od dana prijema žalbe, da poništi odluku ili da je zamijeni drugom odlukom, ispravi učinjenu radnju u skladu sa zahtjevom iz žalbe ili poništi postupak javne nabavke, o čemu je dužan da obavijesti sve učesnike postupka.

Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se izjaviti žalba Državnoj komisiji.

Naručilac koji je iskoristio ovlašćenja iz stava 1 ovog člana dužan je da o tome, bez odlaganja, obavijesti Državnu komisiju i dostavi joj original nove odluke sa dokazima da je dostavljena svim učesnicima u postupku javne nabavke.

U ovom slučaju, sasvim je jasno da je upravo pomenuto poništenje posljedica zanemarivanje dužnosti od strane naručioca sa svim mogućim zakonskim posljedicama i odgovornostima.

Ako naručilac ocijeni da je žalba u cjelosti ili djelimično osnovana može:

- a.) poništi postupak javne nabavke;
- b.) ispravi učinjenu radnju u skladu sa zahtjevom iz žalbe;
- c.) ili poništi postupak javne nabavke, kao i da o tome obavijesti sve učesnike postupka, u roku od pet dana od dana prijema žalbe;

Protiv upravo pomenute odluke može se podnijeti žalba.

Naručilac koji namjerava iskoristiti upravo navedena ovlašćenja dužan je da odmah, obavijesti Državnu komisiju i dostavi joj original nove odluke sa dokazom da je dostavljena svim učesnicima u postupku javne nabavke.

U slučaju da naručilac ne postupi u skladu sa članom 128 ovog zakona i ne dostavi spise i dokumentaciju u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe naručiocu, Državna komisija može da donese odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Postupak zaštite prava, kako je upravo opisano, je potpuno drugačiji od revizije postupka i poništavanja po pravu nadzora u skladu sa članovima 147-149 Zakona.

Dok postupak zaštite prava polazi od podnijete žalbe od strane zainteresovani lica ili državnih organa koji su naznačeni u zakonu, revizija postupka je obavezna sa vrijednošću javne nabavke preko 500.000 eura.

### 5.r. Prekršaji

Jedna posebna analiza se mora posvetiti oblasti koju čine novčane kazne koje se mogu nametnuti naručiocu za prekršaje koji se navode u članu .149 Zakona.

Ove teze se moraju smatrati striktnim i moraju se strogo poštovati.

Predviđena je novčana kazna od 2.000 EUR-a do 20.000 EUR-a kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:

1. ne evidentira povredu antikorupcijskih pravila, ne sačini službenu zabilješku ili ne podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i ne obavijesti nadležni organ (član 15 stav 3);
2. ne evidentira slučajeve sukoba interesa iz čl. 16 i 17 ovog zakona i o tome, bez odlaganja, ne obavijesti nadležni organ (član 18 stav 2);
3. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi podnosiocima prijava odluku o izboru kvalifikovanih kandidata sa obrazloženjem u roku od pet dana od dana njenog donošenja (član 23 st. 5 i 6);
4. se ne pridržava uslova i načina javne nabavke utvrđenih ovim zakonom i tokom fiskalne ili finansijske godine podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke (član 44 stav 4);
5. ne dostavi nadležnom organu rješenje o rasporedu lica koje je odredio za vršenje poslova službenika za javne nabavke (član 58 stav 3);
6. poziv za javno nadmetanje ne objavi na portalu javnih nabavki (član 62 stav 1);
7. izmjene i dopune poziva za javno nadmetanje ne objavi na portalu javnih nabavki (član 64 stav 3);
8. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi ponuđačima odluku o obustavljanju postupka javne nabavke sa obrazloženjem, najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja (član 105 stav 4);
9. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi ponuđačima odluku o izboru najpovoljnije ponude (član 106 st. 1 i 4);
10. donese odluku o izboru najpovoljnije ponude bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke iako je bio dužan da ga sprovede (član

- 106 stav 5);
11. ugovor o javnoj nabavci ne dostavi nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja radi objavljivanja na portalu javnih nabavki (član 107 stav 7);
  12. ne vodi evidenciju sprovedenih postupaka javne nabavke (član 117 stav 1 tačka 1);
  13. ne vodi evidenciju zaključenih ugovora o javnim nabavkama (član 117 stav 1 tačka 2);
  14. ne dostavi izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, najkasnije do 28. februara tekuće za prethodnu godinu (član 118 stav 1);
  15. ne čuva dokumentaciju nastalu u postupku javnih nabavki najmanje pet godina (član 119 stav 1);
  16. ne čuva dokumentaciju nastalu u postupku javne nabavke čija je ugovorena vrijednost do 15.000 EUR-a tri godine (član 119 stav 2).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu i organu jedinice lokalne samouprave novčanom kaznom od 250 EUR-a do 2.000 EUR-a.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 500 EUR-a do 6.000 EUR-a.

## ***5.s. Javne nabavke u oblastima vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja***

### ***5.s.1. Naručioci***

Naručioci javnih nabavki u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja su naručioci iz člana 2 ovog zakona i lica iz člana 109 ovog zakona, kada nabavljaju robe, usluge ili izvode radove za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona.

### ***5.s.2. Nosioci posebnih i isključivih prava***

Ako su, u skladu sa zakonom, data posebna ili isključiva prava za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona licu koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona, imalac takvog prava je dužan da, prilikom nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova koji su neophodni za obavljanje tih djelatnosti, primjenjuje odredbe ovog zakona.

Posebno ili isključivo pravo iz stava 1 ovog člana je pravo koje daje nadležni

državni organ, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave ograničenom broju lica za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona na određenom području.

Predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja, u smislu ovog zakona, je nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova neophodnih za djelatnosti:

1. izgradnje, održavanja, snabdijevanja i eksploatacije objekata za proizvodnju, transport, odnosno prenos i distribuciju vode za piće, električne energije, gasa i toplotne energije;
2. istraživanja i proizvodnje nafte i gasa (ugljovodonika), istraživanja i iskopavanja uglja i drugih čvrstih goriva;
3. izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta za pružanje telekomunikacionih usluga;
4. izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji poštanskog saobraćaja;
5. izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji vazdušnog, pomorskog, jezerskog, rječnog i željezničkog saobraćaja, kao i linijskog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji se obavlja autobusima.

Predmet javne nabavke u oblasti energetike je i nabavka električne energije, nafte i gasa.

### *5.s.3. Nabavke koje se ne smatraju javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede i energetike*

Javnom nabavkom u oblasti vodoprivrede i energetike, u smislu ovog zakona, ne smatra se nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova za:

1. proizvodnju vode za piće ili proizvodnju električne energije ako:
  - lice koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona crpi vodu za piće ili proizvodi električnu energiju koja je neophodna za obavljanje djelatnosti koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona;
  - snabdijevanje javne mreže zavisi isključivo od lične potrošnje lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona i ne prelazi 30% ukupne proizvodnje tog lica vode za piće ili električne energije, uzimajući u obzir prosjek za prethodne tri godine, uključujući i tekuću;
2. proizvodnju gasa ili toplotne energije, ako je:
  - proizvodnja gasa ili toplotne energije od strane lica koje nije

naručilac iz člana 2 ovog zakona neizbježna posljedica obavljanja djelatnosti tog lica koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona;

- snabdijevanje javne mreže namijenjeno isključivo ekonomskoj eksploataciji te proizvodnje i ne prelazi 20% godišnjeg ukupnog prihoda lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona, uzimajući u obzir prethodne tri godine i tekuću godinu.

#### **5.s.4. Ostale nabavke**

Predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede su i nabavke povezane sa:

1. projektima hidrauličnog inženjerstva, navodnjavanjem ili melioracijom zemljišta, pod uslovom da će se više od 20% ukupne količine vode koja se dobije ovim projektima, irigacijom ili isušivanjem zemljišta koristiti kao voda za piće;
2. prečišćavanjem i odvođenjem atmosferskih i otpadnih voda.

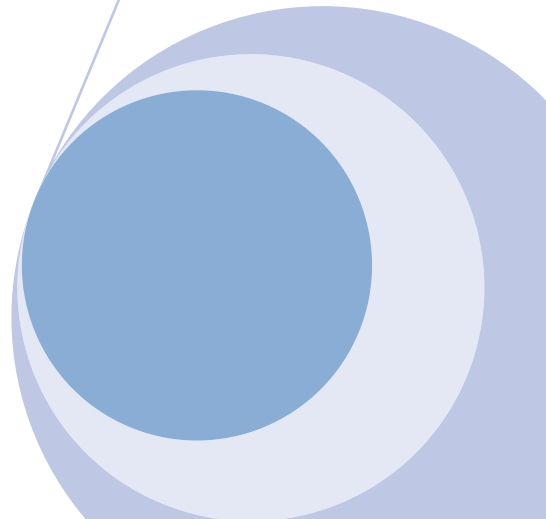
#### **5.s.5. Nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja na koje se zakon ne primjenjuje – izuzeća**

Odredbе ovog zakona ne primjenjuju se na javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja kada:

1. naručilac koji se bavi djelatnošću izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta i pružanjem telekomunikacionih usluga sprovodi nabavku čija je isključiva namjena da mu se omogući da pruža jednu ili više telekomunikacionih usluga, pod uslovom da drugo lice može slobodno da nudi svoje usluge na istom području pod jednakim uslovima;
2. naručilac zaključuje ugovor za kupovinu vode za piće;
3. naručilac koji je tarifni kupac zaključuje ugovor za nabavku električne energije;
4. naručilac transportuje naftu ili prirodni gas, odnosno prenosi ili distribuira električnu energiju preko sistema kod kojih postoji samo jedan ponuđač;
5. naručilac odgovoran za snabdijevanje električnom energijom tarifnih kupaca, po prethodno pribavljenoj saglasnosti organa državne uprave nadležnog za poslove energetike, nabavlja nedostajuće količine električne energije utvrđene energetske bilansom Crne Gore za potrebe snabdijevanja tih kupaca, za balansiranje sistema i sistemske usluge neposredno od proizvođača električne energije;

6. javni konkurs naručilac organizuje za djelatnosti koje nijesu određene u članu 110 ovog zakona;
7. privredni subjekt koji je osnovan od strane više naručilaca vrši nabavke od svojih osnivača za potrebe obavljanja djelatnosti iz člana 110 stav 1 ovog zakona;
8. naručilac kao povezano lice, u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dobit preduzeća, odnosno porez na dohodak građana, vrši nabavku od lica sa kojim je povezan, pod uslovom da je u prethodne tri godine naručilac ostvario najmanje 80% prosječnog ukupnog prihoda za lice sa kojim je povezan.

## **DIO IV**







## 6. OTVORENI POSTUPAK

Prema članu 22 Zakona, *“Otvoreni postupak javne nabavke je osnovni postupak javne nabavke, u kojem sva zainteresovana lica mogu da podnesu ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje i tenderskom dokumentacijom”*.

### 6.1. Kada se pokreće

Otvoreni postupak je najosnovniji postupak i shodno tome najlakši za sprovođenje. Ovaj postupak je najtransparentniji i može ostvariti najveći nivo konkurencije.

U suprotnom, nekorišćenjem otvorenog postupka naručilac će djelovati manje transparentno i njegovo korišćenje će voditi ka manjoj konkurenciji, čime se konačno krši načelo jednakosti.

Može se koristiti za sve nabavke: sve proizvode, sve usluge, i sve radove.

U praksi, da li otvoreni postupak odgovara zavisice od toga da li se nabavka koja se namjerava sprovesti može sprovesti u jednoj fazi.

Nabavka se može sprovesti u jednoj fazi ako zaista nije neophodno posebno vštiti izbor i prije poziva za dostavljanje ponuda na procjenu.

Naručiocu prema tome treba da odluče da li će uspješni ishod nabavke zavisiti od procjene tehničkih i ekonomskih kvaliteta ponuđača u pogledu prethodno utvrđenih kriterijuma. Ako nema razlike u sprovođenju postupka u jednoj ili više faza, onda nije neophodno izabrati ponuđača u posebnoj fazi.

Jedini razlog za naručioca da opravda nekorišćenje otvorenog postupka je zbog posebnih okolnosti naručioca da smanji broj kandidata koji mogu podnijeti ponude, kako bi se obezbijedili kandidati koji su većeg kalibra od onoga koji je generalno dostupan na tržištu.

U praksi, tamo gdje ima mnogo potencijalnih ponuđača a za robu koja je u opštoj upotrebi i usluge sličnog standarda i kvaliteta, tada treba koristiti otvoreni postupak. Ovo iz razloga što će ponuđači boljeg kvaliteta i dalje moći da pobijede ako je njihova ponuda najjeftinija ili ekonomski najpovoljnija. Takođe obezbjeđuje da se svi potencijalni kandidati nadmeću u konkurenciji.

Kao što je prethodno rečeno, član 22 Zakona navodi da će *“naručilac po pravilu*

izabrati otvoreni postupak javne nabavke“. Prema tome, ako naručilac odluči da ne koristi otvoreni postupak, onda mora opravdati korišćenje drugog razlozima koji se odnose na predmet nabavke i zahtjeve naručioca.

Zato što postupci javnih nabavki moraju biti transparentni i javni, evidencija odluka i obrazloženje se mora voditi, naručilac mora voditi detaljnu pismenu evidenciju razloga nekorišćenja otvorenog postupka.

## 6.2 Što se mora uraditi

### Korak 1 Postupka

- verifikovati da su opšti uslovi za pokretanje postupka ispunjeni,
- utvrditi predmet postupka,
- utvrditi procijenjenu vrijednost javne nabavke,
- utvrditi način sprovođenja postupka,
- utvrditi rokove za podnošenje, obezbjeđujući najmanje 37 dana za iskazivanje interesovanja i podnošenje ponuda, i procjenu da li razlozi hitnosti zahtijevaju skraćenje rokova (ne kraće od 22 dana) prema članu 90 stav 2 Zakona,
- donošenje odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke,



### Korak 2 Postupka

- identifikovati tehničku specifikaciju,
- pripremiti tendersku dokumentaciju,



### Korak 3 Postupka

- objaviti poziv za javno nadmetanje,
- ispoštovati mogući ekspertski savjet i instrukcije Uprave za javne nabavke, uz spremnost za naknade izmjene poziva za javno nadmetanje, (član 62 Zakona),



### Korak 4 Postupka

- nastaviti sa javnim otvaranjem ponuda i I) procjena dokumentacije za odabir je usaglašena; II) procjena ekonomske, finansijske i tehničke sposobnosti ponuđača; III) procjena ponuda izuzev onih koje su inače isključene iz podkoraka (I) ili (II) iznad,
- izabrati napovoljniju ponudu,
- zaključiti ugovor o javnoj nabavci,
- -u slučaju da nijedna ponuda/ili nijedna prihvatljiva ponuda nije podnijeta, obustaviti postupak javne nabavke kao i u drugim slučajevima predviđenim Zakonom

### **6.3. Što se ne smije uraditi**

Zapamtite da:

- ne sprovoditi otvoreni postupak bez provjere da li su osnovni uslovi ispunjeni (Plan javne nabavke i obezbijedena sredstava);
- ne sprovoditi otvoreni postupak bez pismenog donošenja odluke o pokretanju;
- procijeniti na samom početku i prije objavljivanja poziva za javno nadmetanje da li je od suštinske važnosti smanjiti broj kandidata ili upotrijebiti postupak u više faza, uz očuvanje konkurencije;
- uključiti sve informacije u tendersku dokumentaciju koja se daje ponuđačima koji su iskazali interesovanje za nabavku, budući da će dalja distribucija dodatnog materijala narušiti postupak;
- odrediti rok na samo 37 dana ako se time obezbjeđuje dovoljno vremena potencijalnim ponuđačima da iskažu interesovanje, prime dokumentaciju, sagledaju položaj i pripreme ponude. Treba dati više vremena osim ako ponuđači već nemaju dovoljno vremena. Treba konstatovati da je minimalno vrijeme koje predviđa Direktiva EU 2004/18 52 dana;
- izbjegavati kršenje materijalnog prava kako predviđa član 134 Zakona;
- izbjegavati kršenja koja navodi član 149 Zakona;

### **6.4 Što zahtijevati**

Ništa posebno za otvoreni postupak. Pozvati se na standardne obrazce.

### **6.5. Što ispuniti**

Poziv za javno nadmetanje za otvoreni postupak, sa dokumentacijom zahtjevanom standardnim obrazcima.



## 7. OGRANIČENI POSTUPAK

### 7.1. Kada pokrenuti

U skladu sa članom 23 Zakona, ograničeni postupak je postupak; u kojem u prvoj fazi naručilac priznaje kvalifikaciju podnosiocima prijave za kvalifikaciju na osnovu prethodno određenih uslova u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, a u drugoj fazi poziva podnosiocima prijave kojima je priznao kvalifikaciju (kandidat) da podnesu ponudu.

Naručilac može da sprovede ograničeni postupak javne nabavke kada su predmet javne nabavke robe, usluge ili radovi koji se iz razloga tehničke, kadrovske i/ili finansijske osposobljenosti, koje mogu da se isporuče, pruže, odnosno izvedu od strane ograničenog broja ponuđača.

Naručilac, u roku određenom u pozivu za javno nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, donosi obrazloženu odluku o priznavanju kvalifikacije koja sadrži listu od najmanje tri kandidata i period za koji se priznaje kvalifikacija, a u obrazloženju odluke obavezno navodi i razloge za odbijanje ostalih prijave.

Gore navedenu odluku naručilac dostavlja svim podnosiocima prijave u roku od pet dana od dana njenog donošenja. Odluka se objavljuje na Portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave.

Naručilac može da isključi podnosioca prijave sa liste kandidata samo iz razloga koji se zasnivaju na uslovima utvrđenim u tenderskoj dokumentaciji za prvu fazu ograničenog postupka, o čemu donosi odluku koja u obrazloženju sadrži razloge za isključenje kandidata, a koja se u roku od pet dana od dana njenog donošenja dostavlja svim kandidatima. Odluka se objavljuje na portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave. Ovim objavljivanjem se okončava prva faza postupka.

U drugoj fazi, svim kvalifikovanim ponuđačima naručilac upućuje poziv za dostavljanje ponuda. Samo kvalifikovani ponuđači mogu da dostave ponudu.

Ukratko, u skladu sa tekstom Zakona može se reći da se ograničeni postupak koristi kada ne odgovara otvoreni postupak iz razloga koji su povezani sa uslovima unutrašnjeg tržišta (roba, usluga ili radova koje može obezbijediti samo ograničeni broj ponuđača zbog tehničkih, kadrovskih i/ili finansijskih kapaciteta).

Ovo znači da ograničeni postupak treba koristiti kada je nepraktično/nez-

godno sprovesti postupak u jednoj fazi u skladu sa otvorenim postupkom.

Ograničeni postupak odgovara ako bi bilo bolje sprovesti postupak u dvije faze, kako slijedi:

- a.) *faza 1:* javno objavljivanje poziva za izražavanje interesovanja, utvrđenje sposobnosti kandidata i biranje dovoljnog broja kvalifikovanih kandidata;
- b.) *faza 2:* primanje ponuda od ponuđača pozvanih da podnesu ponude i ocjene ponuda.

U slučajevima hitnosti rok za dostavljanje iskazanog interesovanja u članu 90 stav 1. Zakona u roku koji je najmanje 37 dana od dana kada je poziv za javno nadmetanje objavljen na Portalu organa uprave, može da bude skraćen.

Glave prednosti ograničenog postupka su da:

- a.) sa ocjenom ponuda može se bolje upravljati ako je broj kandidata ograničen;
- b.) naručilac će morati da ocjenjuje samo ponude najkvalifikovanijih ponuđača naspram onih koji možda samo ispunjavaju kriterijume sposobnosti;
- c.) iziskuje manje troškove za sve ponuđače, ali posebno za međunarodne kandidate – posebno u pogledu velikih ugovora – koji možda ne ispunjavaju kriterijume kvalifikacije kao jedine dokumentacije koja ima da se podnese za kvalifikaciju kako bi se ponuda u potpunosti pripremila u skladu sa otvorenim procedurom. Međutim ovo zavisi od toga da li su oni potencijalni ponuđači čiji broj je ograničen.

“Ograničeni broj ponuđača” ne odnosi se na poseban broj ponuđača, mora ih biti najmanje tri član 23 stav 3 Zakona).

Jedna metodologija za utvrđivanje da li je broj potencijalnih ponuđača “ograničen” je kako slijedi:

- naručilac mora identifikovati kategoriju roba, usluga ili radova pod koju potpadaju one koje se posebno zahtijevaju nabavkom,
- naručilac zatim mora ocijeniti broj potencijalnih ponuđača za sve robe, usluge ili radove u cijeloj kategoriji, i zatim broj potencijalnih ponuđača koji se zahtijevaju za posebnu vrstu roba, usluga ili radova. Ako je otprilike maksimalni broj posebnih potencijalnih ponuđača značajno manji od ukupnog broja ponuđača u toj kategoriji, onda ovo

ukazuje na to da postoji ograničeni broj ponuđača za robu, usluge i radove u pitanju.

Kako je prethodno rečeno, postoji mogućnost da se rok za iskazivanje interesovanja skрати na 22 dana (sa 37) iz razloga hitnosti.

Koncept "hitnosti" nije definisan zakonom, ali – u skladu sa najboljom praksom EU – stvar bi bila hitna ako je, iz razloga koji su izvan kontrole naručioca, neophodno ubrzati dobijanje robe, usluga ili radova.

Odluka o nabavci treba da sadrži razloge za korišćenje ograničenog postupka.

Bilo bi prikladno uključiti obrazloženje o tome što se misli o odnosima broju ponuđača koji potencijalno mogu da obezbijede robe, usluge i radove.

Posebno je potrebno pozvati se na procjene, istraživanja ili informacije na osnovu kojih je utvrđeno da je broj ponuđača ograničen.

Naručilac treba da bude svjestan da skraćenje rokova za iskazivanje interesovanja obično za posledicu ima smanjen potencijalnog broja kandidata te prema tome smanjenje konkurencije.

Član 23 Zakona zahtijeva u stvari "opravdanu odluku" o broju izabranih kandidata za podnošenje ponude na osnovu zahtijevnih kvalifikacija. Prema tome naručilac mora da bude u mogućnosti da odbrani odluku da isključi kandidata na osnovu objavljenih kriterijuma o odabiru.

U poređenju sa drugim raspoloživim postupcima, mora se naglasiti da je bolje sprovesti ograničeni postupak a ne pregovarački postupak bez objavljivanja poziva zbog načela obezbjeđenja konkurencije među ponuđačima i transparentnosti. Ako se zahtjevi za pregovaračkim postupkom jasno ne ispune, treba upotrijebiti ograničeni postupak.

Na kraju, veoma je važno naglasiti da li je, u praksi, naručilac bio u pravu kada se odlučio za ograničeni postupak biće neizbježno u toku 1 faze

1: ukoliko ima mnogo zainteresovanih od potencijalnih ponuđača koji ispunjavaju uslove, onda ovo pokazuje da potencijalni broj ponuđača nije ograničen.

## 7.2 Što se mora uraditi

### Korak 1 Postupka

- provjeriti da li su opšti uslovi namjere za javnu nabavku ispunjeni,
- odlučiti da li su razlozi opravdani za korišćenje ograničenog postupka,
- utvrditi predmet postupka,
- utvrditi procijenjenu vrijednost javne nabavke,
- utvrditi način sprovođenja postupka,
- utvrditi rokove za podnošenje ponuda,
- donijeti odluku, pismeno, o pokretanju i sprovođenju postupka, posebno se pozivajući na razloge koji opravdavaju korišćenje ograničenog postupka.



### Korak 2 Postupka

- utvrditi tehničku specifikaciju,
- pripremiti tendersku dokumentaciju: preciznije, u ovoj fazi komentarisano postupka dostupna su dva moguća izbora:
  - I. istovremeno pripremiti tendersku dokumentaciju za fazu 1 i 2
  - II. pripremiti tendersku dokumentaciju za kriterijume odabira za 1. fazu 1; u ovom slučaju poziv za nadmetanje i/ili tehnička dokumentacija za 1 fazu treba da uključi opis ugovora koji je potrebno dodijeliti i glavne kriterijume za procjenu ponuda; naknadno pripremiti ili početi pripremu tenderske dokumentacije za fazu 2



### Korak 3 u Postupku (početak prve faze)

- objavljivanje poziva sa pozivom za javno nadmetanje
- dati najmanje 37 dana za podnošenje ponuda za kvalifikaciju, procjenjujući da li razlozi hitnosti mogu zahtijevati kraće rokove (ne kraće od 22 dana) u skladu sa članom 90 Zakona
- ispoštovati potencijalni ekspertski savjet i instrukciju Uprave, uz spremnost na dodatne izmjene poziva







#### ***Korak 4 Postupka (kraj prve faze)***

- nastaviti sa javnim otvaranjem ponuda i
  - I. ocijeniti da li je dokumentacija za izbor usaglašena,
  - II. ocijeniti ekonomičnost, finansijsku i tehničku sposobnost ponuđača,
  - III. ocijeniti dostavljene ponude osim onih koje su inače isključene (I) ili (II) iznad,
  
- donijeti, u roku koji je predviđen pozivom na tender, opravdanu odluku o priznavanju kvalifikacije sa:
  - I. listom sa najmanje tri kandidata;
  - II. Period u toku kojeg kvalifikacija je priznata ; razlozi za odbijanje svih,
  
- dostaviti u roku od pet dana od dana usvajanja gore navedenu odluku svim aplikantima,
- objaviti odluku na Portalu nadležnog organa uprave,
- u slučaju da nijedna ponuda/ili nijedna prihvatljiva ponuda nije podnijeta, obustaviti postupak javne nabavke kao i u drugim slučajevima predviđenim Zakonom.



#### ***Korak 5 u Postupku (početak druge faze)***

- poslati tendersku dokumentaciju izabranim kandidatima i pozvati na dostavljanje ponuda dajući najmanje 37 dana za podnošenje ponuda



#### ***Korak 6 Postupka***

- procijeniti usaglašenost ponuda podnijetih na vrijeme,
- procijeniti ponude u skladu sa objavljenim kriterijuma za dodjelu,
- donijeti odluku o izbor najpovoljnije ponude,
- zaključiti ugovor o javnoj nabavci,

### **7.3. Što se ne smije uraditi**

Zapamtiti da:

- ne sprovoditi ograničeni postupak bez provjere da li osnovni uslovi (Plan javne nabavke i obezbijedena sredstava) ispunjeni,
- ne sprovoditi ograničeni postupak bez donošenja Odluke o pokretanju u pisanoj formi,
- procijeniti u najranijoj fazi i prije objavljivanja poziva za javno nadmetanje da li je od suštinske važnosti smanjiti broj kandidata ili koristiti postupak iz više faza, dok se održava nadmetanje. Ako razlozi za smanjenje broja kandidata nisu očigledni onda vjerovatno nema razloga da se to uradi,
- navesti u pozivu za javno nadmetanje i/ili tehničkoj dokumentaciji za prvu fazu kvalifikacije koje ponuđači moraju ispuniti tako da se izbor može izvršiti na kraju prve faze,
- predvidjeti kvalifikacije koje su srazjerne procijenjenoj vrijednosti ugovora, dužini sprovođenja, i sposobnosti najpotencijalnih dobavljača da ispune navedene kvalifikacije,
- izbjeći kršenje materijalnog prava u skladu sa 134 Zakona,
- izbjeći kršenje kako se navodi čl.149 Zakona.

### **7.4. Što zahtijevati**

Sertifikati koji predstavljaju dokaz o kvalifikacijama. Pozvati se na standardne obrazce.

### **7.5 Što ispuniti**

Listu standardnih obrazaca.

## 8. PREGOVARAČKI POSTUPAK BEZ PRETHODNOG OBJAVLJIVANJA POZIVA ZA JAVNO NADMETANJE

### 8.1 Kada pokrenuti postupak

Uslovi u skladu sa kojima ovaj posebni postupak može biti pokrenut predviđeni su članom 25 Zakona o javnim nabavkama.

Ovaj član navodi da Naručilac može, izuzetno, da sprovede pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, u slučaju:

1. nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:
  - kada u najmanje dva otvorena, odnosno ograničena postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni, u kom slučaju je naručilac dužan da u pregovarački postupak uključi sve ponuđače koji su dostavili ponudu u otvorenom, odnosno ograničenom postupku;
  - 
  - kada zbog tehničkih, odnosno umjetničkih zahtjeva predmeta javne nabavke ili iz razloga koji su povezani sa zaštitom isključivih prava nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;
  - 
  - kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom, pri čemu okolnosti kojima se opravdava izuzetna hitnost postupka ne mogu ni u kojem slučaju da budu u vezi sa naručiocem;

Može se precizirati da prvi navedeni slučaj (član 25 stav tačka 1 alineja 1) podrazumijeva da najmanje dva prethodno i propisno sprovedena otvorena postupka rezultat ili uopšte nisu imali prispjelih ponuda ili su pak prispjele samo ponude koje su odbijene zbog nepoštovanja tenderskih specifikacija ili zato što su svi ponuđači isključeni u skladu sa kvalifikacionim kriterijumima odabira.

Pored toga, u ovom slučaju, naručilac pri odlučivanju da sprovede pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje ne smije da bitnije promijeni predmet javne nabavke, početne uslove dodjele ugovora i tehničke specifikacije ili kriterijume odabira najpovoljnije ponude.

Za bolje razumijevanje navedenih pretpostavki drugog naprijed navedenog slučaja (član 25 alineja 2 Zakona) , poslužit ćemo se tumačenjem izvorne odredbe iz Direktive EU<sup>1</sup> Evropskog suda pravde prema kojem primjena ovog slučaja pretpostavlja **dva kumulativna** uslova:

- I. da postoje tehnički, umjetnički ili ekskluzivni razlozi povezani sa predmetom konkretnog ugovora;
- II. da je zbog tih razloga neophodno dodijeliti ugovor određenom ugovaraču;

Prema odnosnom tumačenju Suda<sup>2</sup> naručilac je odgovoran za obezbjeđenje dokaza o ispunjenosti navedenih kumulativnih uslova.

Ovo objašnjava zašto i u primjeni našeg Zakona o javnim nabavkama, konkretno navedenog slučaja prema članu 25, naručilac mora u detaljima objasniti zašto specifični razlozi na koje se poziva čine apsolutno neophodnom dodjelu ugovora jednom ponuđaču bez prethodnog nadmetanja.

Kakvo značenje imaju “*tehnički i umjetnički razlozi koji se odnose na predmet ugovora*”?

Ovaj slučaj može da uključi situacije u kojima postoje prethodne ugovorne i zakonske obaveze koje naručioca upućuju na neophodno sklapanje ugovora samo sa određenim ponuđačem. Prava na koja se poziva ponuđač u skladu sa zakonom ili ugovorom a koja nisu obavezujuća za naručioca ne mogu se smatrati tehničkim, umjetničkim (ili ekskluzivnim) razlozima.

Ponovo radi boljeg razumijevanja i ilustracije ovog pitanja navedimo da prema sudskoj praksi Evropskog suda pravde, potreba kontinuiteta pružanja usluga između kraja jednog i početka sljedećeg ugovora, i štoviše potreba da se podijeli odgovornost na dva ili više ugovora, priznata je kao razlog za primjenu izuzeća.<sup>3</sup>

Značenje izraza “umjetnički razlozi” do sada nije bilo tumačeno od Suda pravde. U svakom slučaju ovim se mogu tumačiti situacije / slučajevi u kojima zahtjevi naručioca opravdano uključuju potrebne umjetničke elemente koje može da ispuni samo određeni ponuđač i niko drugi.

Kakvo značenje ima izraz “*razlozi koji su povezani sa zaštitom ekskluzivnih prava*”?

1 član 31 Direktive 2004/18/E

2 vidi slučaj 199/85 Komisija protiv Italije (1987) ECR 1039, stav 14; Komisija protiv Italije (2004) ECR I 8121

3 vidi slučaj C-385/02 Komisija protiv Italije

- da svako ekskluzivno pravo ponuđača u pogledu određene robe, usluge ili radova (koje naravno proističe iz ugovora ponuđača sa trećom stranom – njegovim principalom) ne podrazumijeva automatski da po konkretnoj odredbi Zakona je moguće pristupiti primjeni pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje i odnosnom zaključenju ugovora o nabavci sa takvim ponuđačem
- opravdanost primjene konkretne odredbe se prepoznaju u objektivnoj nemogućnosti naručioca da svoju potrebu za određenom robom, uslugom ili radovima zadovolji nabavkom te robe, usluge ili radova od nekog drugog ponuđača
- za ilustraciju navedimo dva primjera;

# nabavku rezervnog dijela za kopir aparat konkretne marke koji naručilac već posjeduje, naručilac objektivno može nabaviti samo od jednog ponuđača koji je isključivi ovlaštenu predstavnik-serviser proizvođača konkretnih aparata za tržište Crne Gore. Posljedično, primjena pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje po osnovu navedenog člana 25 je opravdana.

# za nabavku novog putničkog automobila naručilac ne može utvrditi tehničku specifikaciju u kojoj će navesti konkretan model, marku i/ili proizvođača određenog automobila pravdajući to okolnošću / činjenicom da za konkretan automobil postoji ekskluzivni ovlaštenu distributer za tržište Crne Gore. Naručilac uz isto obrazloženje ne može ni pristupiti primjeni pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje po osnovu navedenog člana 25 jer je isto neopravdano; Na tržištu naime postoji još čitav niz drugih ponuđača koji nude putničke automobile istih ili sličnih / uporedivih karakteristika i namjene tako da je naprijed navedeno obrazloženje naručioca neobjektivno i neprihvatljivo sa aspekta Zakona o javnim nabavkama.

Pravo intelektualne svojine štiti zakon Crne Gore, ali to ne dozvoljava naručiocu da utvrdi tehničke specifikacije uz korištenje / navođenje zaštitnog znaka ili drugog svojinskog prava ako postoje druge robe, usluge ili radovi istih ili sličnih upotrebnih karakteristika koje se mogu nabaviti na tržištu.

Kada je riječ o primjeni pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje "iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja

i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana“ (član 25 stav 1, tačka 1, alineja 3), važno je naročito naglasiti da ta hitnost mora počivati na nepredvidivim okolnostima koje su izvan kontrole naručioca (dakle da nije naručilac taj koji je svojim činjenjem ili nečinjenjem prouzrokovao ili doprinijeo nastanku takvih okolnosti) koje od njega zahtijevaju da djeluje po hitnom postupku.

U slučaju da je naručilac mogao predvidjeti neke ali ne sve okolnosti, ali nije ništa preduzeo, tada bi bilo moguće osloniti se na ovaj slučaj ako se nisu mogle sagledati sve okolnosti, na primjer, kada naručilac nije uspio da kupi robu kada je imao vremena za to ali nije mogao da predvidi vrijeme ili obim, i tačne posljedice nepogode ili nesreće.

U pogledu specifičnosti vezanih za nabavke **roba**, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje je moguć kada je roba koja je predmet javne nabavke proizvedena isključivo za svrhe istraživanja, eksperimentisanja, proučavanja ili razvoja (vidi član 25 tačka 2 alineja 1). Konkretna odredba se međutim ne odnosi na količinsku (serijsku) proizvodnju robe sa ciljem ostvarivanja profita ili naknade troškova istraživanja i razvoja; Ovaj postupak se može primijeniti i u slučaju kada se radi o dodatnim isporukama od ponuđača kojem je već dodijeljen ugovor, i koje su namijenjene ili kao djelimična zamjena redovnih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenja obima postojećih proizvoda, materijala ili instalacija, a ukoliko bi promjena ponuđača obavezala naručioca da nabavlja materijal koji ima različite tehničke karakteristike, što bi prouzrokovalo nesrazmjerno velike tehničke teškoće u funkcionisanju i održavanju, pri čemu ukupna vrijednost svih dodatnih isporuka ne može da bude veća od 15 % od ukupne vrijednosti već dodijeljenog ugovora (vidi član 25 tačka 2 alineja 2); Takođe, isti postupak je moguće primijeniti kada se vrši nabavka robe koja je ponuđena na robnim berzama (vidi član 25 tačka 2 alineja 3), kao i za kupovinu robe pod izuzetno povoljnim uslovima, od ponuđača koji je u postupku stečaja, u skladu sa propisima kojima se uređuje insolventnost privrednih društava (tačka 2 alineja 4 istog člana).

U pojašnjenju navedenih odredbi (tačke 2 člana 25) možemo reći da se slučaj iz alineje 1 može odnositi na kupovinu prototipa proizvoda, za čiju proizvodnju su (probno) korištene nove tehnike i/ili materijali, a u svrhu podrške vlastitim ili opštim istraživanjima, eksperimentisanju, proučavanju ili razvoju.

Čak i kada je ugovor dodijeljen u skladu s ovim postupkom i za rezultat ima razvoj prototipa, naručilac ne može realizirati nabavku daljnjih većih količina

takvog proizvoda bez sprovođenja otvorenog postupka nabavke.

Slučaj iz alineje 2 dozvoljava naručiocu obezbjeđenje dodatne isporuke kada se ista nije mogla predvidjeti u vremenu kada je ugovor dodijeljen, ali je od tada postala neophodna. U pravilu se radi o dodatnim količinama iste robe koja je predmet originalnog ugovora. Dodatne isporuke u svakom slučaju vrijednosno ne smiju biti više od 15% originalne ugovorne vrijednosti.

Slučaj iz alineje 3 se odnosi nabavke roba na berzi. Berzansko tržište podrazumijeva stjecište svjetske ponude i posljedičan najviši nivo konkurencije, te stoga, podrazumijevajući da će naručilac platiti praktično najnižu, ekonomski najpovoljniju cijenu, Zakon dopušta primjenu pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje.

Slučaj iz alineje 4 omogućava nabavku roba uz primjenu predmetnog postupka u situacijama u kojim je ponuđač u postupku stečaja odnosno likvidacije i robu najčešće prodaje kupcu koji ponudi najviše. "Povoljnost uslova nabavke" u tom kontekstu podrazumijeva nabavku po cijeni koja je značajno niža od realno važeće na tržištu.

Zakon u istom članu (čl.25 tačka 3) specifično utvrđuje mogućnost korištenja pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje i u slučaju nabavke **usluga**, kada odluka o izboru najpovoljnije ponude slijedi nakon konkursa za izradu idejnog rješenja, sprovedenog u skladu sa Zakonom (član 28) i kada se ugovor konkretan ugovor zaključuje sa pobjednikom, odnosno sa jednim od pobjednika konkursa.

Vrijednost ("cijena") zaključenog ugovora je predviđeni iznos nagrade za pobjedu na konkursu, a svi kandidati/učesnici u postupku konkursa su morali na početku biti obaviješteni da se ugovor zaključuje sa pobjednikom ili jednim od njih.

Kada se ugovor zaključuje sa pobjednikom, isti se može dodijeliti bez odlaganja. Međutim, kada dva ili više kandidata na konkursu za izradu idejnog rješenja ispune tehničke specifikacije i kriterijume za dodjelu ugovora tada svi uspješni kandidati moraju biti pozvani na učešće u pregovorima.

U pogledu specifičnosti vezanih za nabavke usluga ili ustupanja izvođenja radova, pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva je prema članu 25 stav 1 tačka 4 moguć u dva dodatna slučaja;

- Alineja 1 ove tačke se odnosi na nabavke usluga ili izvođenje radova koji nijesu uključeni u prvobitno razmatrani projekat ili osnovni

ugovor, ali su usljed nepredviđenih okolnosti postali neophodni za pružanje u njima opisanih usluga, odnosno izvođenja radova i ne mogu se tehnički ili ekonomski odvojiti od osnovnog ugovora bez većih teškoća za naručioca;

Ovaj slučaj dakle obuhvata situacije u kojim je za naručioca "manje problematično" (i to iz aspekta tehničke ili ekonomske komplementarnosti / kompatibilnosti takve nabavke sa osnovnim ugovorom, a ne pratećih administrativno operativnih komplikacija) da koristi istog ponuđača za dodatne radove ili usluge umjesto da sprovedi novi postupak. Pored toga vidimo da je za ocijenu ispunjenosti zahtjeva za korištenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje po navedenom osnovu nužno i krajnje odgovorno i objektivno verificiranje uslova da je nabavka takvih (dopunskih) radova ili usluga postala nužna kao rezultat nepredvidivih okolnosti, što implicira obavezu obezbijeđenja odgovarajućeg odnosno obrazloženja od strane naručioca.

Radovi ili usluge koji se obezbijavaju u ovakvom postupku po svojoj vrijednosti ne mogu biti veći od petnaest posto ukupne vrijednosti radova ili usluga koje se obezbijavaju u skladu sa osnovnim ugovorom.

- Alineja 2 iste tačke, se odnosi na nabavku usluga ili radova koji predstavljaju ponavljanje sličnih usluga ili radova povjerenih ponuđaču sa kojim je (isti) naručilac zaključio osnovni ugovor.

Takav slučaj podrazumijeva obavezno ispunjenje sljedećih uslova:

- I. da su takve dopunske usluge ili radovi u skladu sa osnovnim projektom za koji je dodijeljen ugovor u skladu sa otvorenim ili ograničenim postupkom;
- II. da je na mogućnost korišćenja takvog postupka blagovremeno ukazano još kod objavljivanja poziva za nadmetanje za osnovni ugovor/projekt;
- III. da ukupna vrijednost ugovora za dodatne radove ili usluge ne može da bude veća od 15 % iznosa osnovnog ugovora
- IV. da od zaključenja osnovnog ugovora nije proteklo više od tri godine.

Ovaj slučaj dakle obuhvata situacije u kojim je naručilac već na početku postupka za osnovni ugovor svjestan da postoji mogućnost kasnije potrebe za nabavkom dodatnih usluga ili radova koji bi predstavljali određeno ponav-



ljanje usluga ili radova sličnih onim iz osnovnog ugovora. Naručilac se stoga tu ne poziva ni na kakve nepredviđene okolnosti, već takvu mogućnost uzeo u obzir još kod sastavljanja poziva za javno nadmetanje za osnovni ugovor.

Iz naprijed navedenog jasno proizilazi da je pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje postupak koji se primjenjuje samo u izuzetnim, Zakonom taksativno pobrojanim slučajevima. Zakon ovom postupku daje takav "poseban tretman" iz razloga što je riječ o postupku koji podrazumijeva znatno manji stepen transparentnosti i potencijalno ograničenu konkurenciju u odnosu na otvoreni i ograničeni postupak. Stoga postoji i realan riziko da naručilac nabavi skuplji predmet nabavke nabavke nižeg kvaliteta obzirom da pozvani ponuđač/i nisu primorani otvorenom konkurencijom da ponude najniže cijene i/ili najbolji kvalitet. Upravo iz tih razloga primjena ovog postupka za naručioce nije (nikada) obavezna - bez obzira na ispunjenost / stečenost Zakonom predviđenih uslova za njegovu primjenu.

Potencijalnu zloupotrebu ovog postupka Zakon nastoji onemogućiti i članom 6 u kojem eksplicitno zabranjuje "ograničavanje ili spriječavanje konkurencije među ponuđačima, a posebno onemogućavanja bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka".

Upravo i zbog toga je obaveza naručilaca da prije donošenja odluke o izboru pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za određenu nabavku veoma jasno i objektivno sagledaju i obrazlože opravdanost takve eventualne odluke. Podrazumijeva se da bi takvoj njihovoj analizi trebalo da prethodi sagledavanje i ocjena adekvatnosti primjene otvorenog ili ograničenog postupka za konkretnu nabavku. Pri tome podsjećamo da naručiocima imaju obavezu obezbijedenja prethodne saglasnosti od nadležnog organa uprave o ispunjenju uslova za sprovođenje ovog postupka.

U EU, u tipičnom pregovaračkom postupku (u skladu sa Direktivom 2004/18) naručilac ne objavljuje poziv za javno nadmetanje u kojem poziva na iskazivanje interesovanja, već bira kandidate po sopstevnim izboru i pregovara sa njima u cilju dodjele ugovora.

Prema tome unijski naručilac mora takođe veoma jasno upravljati postupkom kako bi održao visoke standarde transparentnosti, jednakog tretmana i transparentnosti u cilju obezbijedenja konkurencije.

Zbog specifičnog značaja koje to pitanje ima za pravilnu primjenu Zakona i konkretne vrste postupka još jednom ćemo ponoviti da je naručilac odgovoran da jasno pokaže opravdanost svog izbora / opredijeljenja za korištenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje., To objašnjava zašto se od naručioca zahtijeva da svaka njegova odnosna odluka treba da bude precizno obrazložena. Zavisno od specifičnih okolnosti svakog konkretnog postupka, takvo obrazloženje može operisati različitim relevantnim informacijama, analizama, razlozima (kao npr. analizu odnosnog tržišta i eventualnih ograničenja ponude, analizu razloga eventualno neuspjelih prethodnih postupaka, analize o (ne)adekvatnosti primjene otvorenog ili ograničenog postupka, analize koje su prthodile ocjeni o ispunjenosti pojedinih uslova, ...).

## 8.2. Šta je potrebno uraditi

Zakon o javnim nabavkama nije precizno definisao samu provedbu pregovaračkog postpka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, no obzirom da je Zakon pravljen po uzoru na unijski model, kao i da uslovi za primjenu ovog postupka praktično u cijelosti se podudaraju sa onima iz Direktive 2004/18, prirodno je da se u takvim okolnostima onda i u tumačenju načina provedbe istog polazi od najbolje unijske prakse, naravno pridržavajući se pri tome izrečenog u našem Zakonu i specifičnosti našeg sistema.

### Korak 1 Postupka

- verifikovati da li su opšti zahtjevi postupka ispunjeni,
- odlučiti da li su opravdani razlozi za korišćenje pregovaračkog postupka i podnijeti zahtjev nadležnom organu uprave kako bi se dobila prethodna saglasnost (u skladu sa čl. 31 Zakona),
- utvrditi predmet postupka (u skladu sa čl. 41-43 Zakona),
- utvrditi procijenjenu vrijednost javne nabavke (u skladu sa čl. 44-48 Zakona),
- utvrditi način sprovođenja postupka.
- utvrditi vremenske rokove za dostavljanje ponuda, koji ne mogu biti kraći od 22 dana od dana javnog objavljivanja na Portalu nadležnog oragna uprave – izuzev u slučaju hitnosti kako se navodi u članu 90 stav 2 Zakona,
- donošenje dluke, pismeno, o pokretanju i sprovođenju postupka sa posebnim osvrtom na razloge koji opravdavaju korišćenje pregovaračkog postupka (u skladu sa čl. 40 Zakona).





### *Korak 2 Postupka*

- identifikovati tehničku specifikaciju (u skladu sa čl. 50-52 Zakona),
- pripremiti tendersku dokumentaciju (u skladu sa čl. 49 i 53 Zakona). U tenderskoj dokumentaciji naručilac treba da obezbijedi i detaljan opis unaprijed utvrđenog scenarija za vođenje pregovora, kao i sadržaja istih u smislu odnosnih tehničkih, ekonomskih, pravnih i/ili drugih aspekata ugovora (u skladu sa čl. 25 Zakona),
- dostaviti tendersku dokumentaciju i pozvati najmanje tri kvalifikovana kandidata (osim u izuzetnim slučajevima kada na tržištu postoji samo manji broj ponuđača koji mogu odgovoriti na postavljene uslove konkretne nabavke i nema drugih alternativa) da podnesu prijave / inicijalne ponude u utvrđenom roku i učestvuju u pregovorima,
- pregledati i ocijeniti ispravnosti primljenih prijava / inicijalnih ponuda (obavezno uključujući verifikaciju da li kandidat/i zadovoljavaju sve postavljene kvalifikacione kriterije),
- voditi pregovore prema unaprijed utvrđenom scenariju i o unaprijed utvrđenim tehničkim, ekonomskim, pravnim i/ili drugim aspektima ugovora (pregovore voditi sa svakim kandidatom odvojeno, o vođenim pregovorima obavezno voditi zapisnike, informacije ili prijedlozi dobiveni od kandidata ne mogu se otkrivati drugim kandidatima niti trećim licima bez njihove prethodne saglasnosti; osigurati apsolutno jednak tretman svih kandidata i u pogledu postavljanja jednakih zahtjeva i u pogledu davanja jednakih informacija) (u skladu sa čl. 25 Zakona),
- na osnovu rezultata pregovora pozvati sve učesnike na podnošenje konačnih ponuda,
- javno otvoriti blagovremeno pristigle konačne ponude (u skladu sa čl. 97-98 Zakona),
- vrednovati ponude i utvrditi rang listu (u skladu sa čl. 102 Zakona),
- sastavljanje zapisnika o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda, kao i izvještaja o postupku javne nabavke sa prijedlogom odluke o izboru najpovoljnije ponude za starješinu naručioca (u skladu sa čl. 103 Zakona),
- izabrati napovoljniju ponudu (u skladu sa čl. 104 i 106 Zakona),
- zaključiti ugovor o javnoj nabavci (u skladu sa čl. 107 Zakona),
- alternativno: obustavljanje postupka javne nabavke (u skladu sa čl. 105 Zakona).

### **8.3. Šta se ne smije raditi**

U realizaciji pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javnu nabavku ne smije se:

- sprovesti postupak bez provjere da li su ispunjeni osnovni uslovi (Plan javne nabavke i obezbijedena sredstava),
- ne obezbijediti saglasnost nadležnog organa uprave za korišćenje pregovaračkog postupka (na osnovu od naručioca svih utvrđenih razloga o opravdanosti),
- sprovesti postupak bez pismenog donošenja odluke o pokretanju,
- pripremiti sve razloge čak i ako je očigledno da se ugovor može dodijeliti samo jednom kandidatu.
- kršiti materijalno pravo (vidi čl.134 i čl. 149 Zakona),

### **8.4. Šta zahtijevati**

Samo dokumentaciju za nadmetanje, ako ima više od jednog kandidata.

### **8.5. Šta ispuniti**

Listu standardnih obrazaca kako ih propisuje Zakon.

## 9.OKVIRNI SPORAZUM

### 9.1 Kada pokrenuti postupak

Okvirni sporazum je posebni sporazum kojim su utvrđuje okvir za zaključivanje pojedinačnih ugovora o javnoj nabavci tokom perioda njegove važnosti. Ovaj sporazum moguće je zaključiti ukoliko:

- a.) je prethodno sproveden otvoreni ili ograničeni postupak javne nabavke; i
- b.) su ispunjeni jedan ili više od sljedećih uslova (vidi član 26 Zakona):
  1. predmet ugovora su svakodnevne usluge ili potrošne robe koje nijesu klasifikovane kao trajna sredstva;
  2. predmet ugovora su robe ili usluge čije se cijene i uslovi isporuke često mijenjaju;
  3. predmet ugovora su stalne popravke ili radovi na održavanju; i/ili
  4. kada naručilac treba da dodijeli više istovjetnih ugovora tokom trajanja okvirnog sporazuma, a okvirnim sporazumom bi se omogućilo smanjenje troškova nabavke.

Nakon što je zaključen, okvirni sporazum naručiocu omogućava dosta brzo i efikasno postupanje u realizaciji pojedinačnih nabavki u skladu sa njegovim odredbama i za vrijeme njegovog trajanja (a koje ne može biti duže od 4 godine, osim u izuzetnim slučajevima koji će biti utvrđeni Zakonom ili drugim propisima). Praktično to znači da će naručilac morati samo da odluči da dodijeli ugovor na osnovu Okvirnog sporazuma sa odabranim ponuđačem primjenom zahtjeva i kriterijuma koji su utvrđeni u Sporazumu, a zatim da naknadno objavi ovu odluku na Portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave i da na kraju zaključi ugovor.

Važno je naglasiti da:

- a.) Nakon zaključenja okvirnog sporazuma njegove odredbe se ne mogu mijenjati,
- b.) Naručiocu nije dozvoljeno korišćenje okvirnog sporazuma na nepropisan način ili na način kojim se sprječava, ograničava ili ugrožava konkurencija.

Zakon predviđa mogućnost zaključivanja okvirnog sporazuma od strane naručioca sa jednim ili sa više (najmanje 3) izabranih ponuđača.

U ovom drugom slučaju, ugovori mogu biti dodijeljivani (zaključivani) na dva različita načina, odnosno u zavisnosti od polaznog opredjeljenja naručioca da li

da u momentu dodijele pojedinačnog ugovora ponovo otvori nadmetanje ili ne. Ukoliko se opredijeli da ponovo ne otvara nadmetanje naručilac će jednostavno u momentu dodjele pojedinačnog ugovora primijeniti pravila koja su za to data u samom Okvirnom sporazumu.

Nasuprt tome, u slučaju da svi uslovi za pojedinačne ugovore nisu predviđeni Sporazumom strane će se ponovo nadmetati u skladu sa sljedećim postupkom:

- I. za svaki pojedinačni ugovor koji se namjerava zaključiti naručilac se u pisanoj formi obraća zahtjevom za dostavljanje ponude svim izabranim ponuđačima sa kojima je okvirni sporazum prethodno zaključen i koji su sposobni da izvrše konkretan ugovor;
- II. naručilac određuje vremenski rok koji je dovoljno dug da se ponuđačima omogući podnošenje ponuda za svaki pojedini ugovor, uzimajući u obzir elemente kao što su složenost predmeta ugovora i vrijeme potrebno za dostavljanje ponuda;
- III. ponude se podnose u pisanoj formi;
- IV. naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude i zaključuje ugovor sa ponuđačem na osnovu kriterijuma navedenih u specifikacijama okvirnog sporazuma.

## 9.2. Što je potrebno uraditi

### Korak 1 Postupka

- verifikovati da li su opšti uslovi za pokretanje postupka ispunjeni,
- podnijeti zahtjev nadležnom organu uprave kako bi se dobila prethodna saglasnost, (u skladu sa čl. 31 Zakona),
- utvrditi predmet postupka i utvrditi da li postoje opravdani razlozi za korišćenje Okvirnog sporazuma (svakodnevne usluge ili potrošačka roba koja nije klasifikovana kao nepokretna aktiva; roba ili usluge u slučaju da se cijena i uslovi isporuke često mijenjaju; redovne popravke ili poslovi održavanja; više jednakih ugovora koje će dodijeliti isti naručilac tokom trajanja Okvirnog sporazuma, koristeći isti postupak smanjili bi se troškovi nabavke), (u skladu sa čl. 31 Zakona),
- odlučiti da li da se koristi otvoreni ili ograničeni postupak za izbor ponuđača/ više njih kojima se dodjeljuju javni ugovori u toku implementacije Okvirnog sporazuma, (u skladu sa čl. 31 Zakona),
- u slučaju Okvirnog sporazuma koji će biti zaključen sa više ponuđača, odlučiti da li će se u toku druge faze (dodjele ugovora) ponoviti otvaranje nadmetanja među njima ili ne, (u skladu sa čl. 31 Zakona),
- utvrditi procijenjenu vrijednost javne nabavke, (u skladu sa čl. 44-48 Zakona),
- utvrditi način sprovođenja postupka, u smislu članova Zakona koji regulišu ovaj segment postupka
- utvrditi vremenske rokove za podnošenje ponuda, (u skladu sa čl. 90-91 Zakona)



- donijeti odluku, u pisanoj formi o pokretanju i sprovođenju postupka, sa posebnim osvrtom na razloge koji opravdavaju korišćenje postupka Okvirnog sporazuma,



### ***Korak 2 Postupka***

- utvrditi tehničku specifikaciju (u skladu sa čl. 50-52 Zakona),
- pripremiti tendersku dokumentaciju (u skladu sa čl. 49 i 53 Zakona: ),
- objaviti poziv za javno nadmetanje (u skladu sa čl. 62-63 Zakona)
- izvršiti javno otvaranje ponuda (u skladu sa čl. 98 Zakona)
- pregledati i ocjeniti ispravnost ponuda (u skladu sa čl. 99-101 Zakona)
- izvršiti vrednovanje ponuda i utvrđivanje rang liste (u skladu sa čl. 102 Zakona)
- sastaviti zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda, kao i izvještaja o postupku javne nabavke sa prijedlogom odluke o izboru najpovoljnije ponude za starješinu naručioca (u skladu sa čl. 103 Zakona)
- izvršiti izbor jednog / više ponuđača,
- zaključiti Okvirni sporazum,
- alternativno; obustavljanje postupka javne nabavke u slučaju da nijedna ponuda/ili nijedna prihvatljiva ponuda nije podnijeta, visina svih ponuđenih cijena prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke, ili prestane potreba za predmetom javne nabavke i javna nabavka se neće ponavljati tokom budžetske ili finansijske godine obustaviti postupak javne nabavke kao i u drugim slučajevima predviđenim Zakonom (u skladu sa čl. 105 Zakona),



### ***Korak 3/A Postupka (izabran jedan ponuđač)***

- dodijeliti ugovor u toku važnosti Okvirnog sporazuma (ne duže od 4 godine) u skladu sa rokovima predviđenim Sporazumom.



### ***Korak 3/A Postupka (više izabranih ponuđača)***

- ako sporazum predviđa da se nadmetanje ne pokaće ponovo, neposredno izabrati ekonomskog operatora i dodijeliti mu ugovor u okviru rokova predviđenih Sporazumom,
- ako sporazum predviđa ponovno otvaranje nadmetanja, za svaki ugovor koji treba dodijeliti u okviru rokova Okvirnog sporazuma potrebno je:
  - I) podnijeti pismeni zahtjev za podnošenje ponuda svim ponuđačima koji su sposobni da izvrše ugovor;
  - II) odrediti odgovarajuće i srazmjerne vremenske rokove za podnošenje ponuda u pisanoj formi;
  - III) donijeti odluku o izboru najpovoljnije ponude i zaključiti ugovor sa najuspješnijim ponuđačem, na osnovu dodjele kriterijuma predviđenih specifikacijom Okvirnog sporazuma kao što je prethodno navedeno.

### 9.3. Što se ne smije uraditi

Upamtiti:

- ne sprovesti Okvirni sporazum bez provjere da su osnovni uslovi ispunjeni (Plan javne nabavke i dodjela sredstava);
- ne sprovesti okvirni sporazum bez donošenja odluke o pokretanju postupka u pisanoj formi podvlačeći uslove koji su predviđeni Zakonom (predmet ugovora: svakodnevne usluge i potrošačka roba koja nije klasifikovana kao trajna sredstva; roba ili usluge kada se cijena i rokovi isporuke često mijenjaju; redovne popravke i radovi održavanja; više jednakih ugovora koje treba da dodijeli isti naručilac u toku trajanja Okvirnog sporazuma, i korišćenjem istog postupka smanjilo bi troškove nabavke);
- odlukom o pokretanju postupka precizirati:
  - a.) da li će biti izabran jedan ili više ponuđača;
  - b.) u navedenom slučaju, implementacija Okvirnog sporazuma (druga faza) zahtijevaće da se ponovo otvori nadmetanje ili ne.
- izbjeći kršenje materijalnog prava kako se navodi u čl.134 Zakona o javnim nabavkama,
- izbjeći kršenje kako se navodi u čl.149 Zakona.

### 9.4. Što zahtijevati

Ništa posebno za ovaj postupak.

### 9.5. Što ispuniti

Lista templatata i standardnih obrazaca.



## 10. KONKURS

### 10.1. Kada pokrenuti postupak

Konkurs je postupak javne nabavke koji omogućuje naručiocu da izabere plan ili dizajn koji se nakon toga može izraditi u skladu sa posebno dodijeljenim ugovorom o uslugama.

Pobjednika ili pobjednike konkursa bira nezavisni žiri. Nagrade ili isplate tako izabranim pobjednicima mogu biti dodijeljene na osnovu uslova utvrđenih na početku postupka.

Naručilac nakon uspješno provedenog konkursa može dodijeliti i odnosni ugovor po osnovu pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje uz učešće svih pobjednika konkursa (jednog ili više njih).

Konkurs je dosta detaljno uređen u članu 28 Zakona, prema kojem "Postupak javne nabavke putem konkursa (u daljem tekstu: konkurs) može da se sprovede za usluge u oblastima urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva, nauke, kulture, dizajna i informatike".

Ova odredba jeste rezultat usaglašavanja domaćeg Zakona o javnim nabavkama sa odnosnim direktivama EU (konkretno Direktive 2004/18) koja navodi da ovaj postupak "omogućava izbor plana ili projekta, uglavnom u oblasti planiranja grada ili sela, arhitekture i građevinarstva, inženjerstva ili obrade podataka".

Primjena konkursa je prikladna kada naručilac zahtijeva nacrt koji ima neki estetski ili drugi karakter koji se ne može precizirati (samo ili uopšte) tehničkim standardima ili izabrati primjenom uobičajenih kriterijuma za dodjelu. Takođe se podrazumijeva da se faktori kao što je izgled, inovativnost, tehnički napredak, pogodnost itd. namjerno ostavljaju na razmatranje kandidatima. Za uzvrat naručilac će dobiti raznovrsnu ponudu nacрта od kojih će jedan biti izabran.

Ovo nadmetanje bi se moglo upotrijebiti u kontekstu realizacije velikog projekta koji uključuje i izradu nacрта i izgradnju. Konkursom se obično bira dizajnersko rješenje/ideja a ugovor o izradi preciznog nacрта ili projekta se naknadno može dodijeliti u skladu sa pregovaračkim postupkom. To dalje implicira da se „izvođač radova“ kasnije bira obično u otvorenom ili ograničenom postupku a na bazi nacрта ili projekta prethodno pripremljenog od stranedizajnera kao i tehničkih specifikacija zasnovanih na tom nacrtu ili projektu.

Iako po pitanju utvrđivanja vrijednosti konkursa član 28 Zakona nije određen, dobra praksa javnih nabavki upućuje da je to procijenjena vrijednostsvih nagrada i isplata predviđenih za isplatu pobjedniku ili pobjednicima konkursa, koju je potrebno uvećati i za procijenjenu vrijednost ugovora o javnoj nabavci usluga ukoliko se predviđa da njegova dodjela uslijedi nakon završetka konkursa.

Specifična karakteristika konkursa, koja ga odvaja od bilo kojeg drugog

postupka, jeste da odluku o izboru i dodijeli ugovora donosi žiri kojeg imenuje naručilac i koji svo vrijeme djeluje nezavisno od naručioca.

Birani po naprijed navedenom principu, članovi žirija po prirodi stvari nemaju (niti smiju da imaju) direktan ili inidrektan interes u poslu kandidata, odnosno projektom u vezi sa kojim se i provodi postupak konkursa.

Prema članu 28 Zakona, naručilac je dužan da kriterijume za izbor najpovoljnije ponude zasniva na:

1. kvalifikacijama, iskustvu, ugledu, pouzdanosti i profesionalnim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;
2. efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja profesionalnih vještina;
3. drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konkursa.

Žiri je dužan izvršiti procjenu nacрта u skladu sa specifikacijama projekta i pravilima nadmetanja koja su objavljena od strane naručioca. Kandidatima se mogu postaviti pitanja u cilju pojašnjenja njihovih prijedloga I ista se mogu uzeti u obzir u mjeri u kojoj materijalno ne mijenjaju prirodu predloženog rješenja / dizajna. Nakon toga žiri razmatra i upoređuje različite prijedloge i svaki rangira u skladu sa pomenutim pravilima nadmetanja.

Dobra praksa javnih nabavki sugeriše da naručilac, na početku postupka, utvrdi detaljna pravila (pravilnik) konkursa, koja prirodno baziraju na odredbama i načelima Zakona i preciziraju niz pitanja vezanih za način provedbe postupka . Ova pravila između ostalog npr. mogu predvidjeti da žiri progresivno smanjuje broj predloženih rješenja / kandidata (pravi "uži izbor") po fazama u skladu sa prethodno definisanim kriterijumima, koji moraju biti jasni i nediskriminatorski. U mjeri u kojoj nijedna detaljna odredba nije predviđena žiri mora da djeluje u skladu sa opštim principima zakona o javnoj nabavci.

Žiri o svom radu uredno vodi zapisnik koji potpisuju svi njegovi članovi.

Pravila konkursa od žirija mogu zahtjevati da izvrši izbor jednog ili više uspješnih kandidata / pobjednika konkursa .

Nakon uspješnog okončanja postupka konkursa i izbora pobjedničkog / pobjedničkih rješenja, kao što je to već naprijed rečeno, naručilac može u skladu sa članom 25 stav 1. tačka 3 Zakona pristupiti dodijeli odnosnog ugovora putem pregovaračkog postupka bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje, ali samo pod uslovom da se na takvu mogućnost ranije ukazalo u inicijalnom obavještenju / pozivu za javno nadmetanje prethodno vođenog konkursa (. Shodno tome, ugovor će na kraju biti dodijeljen ekonomski najpovoljnijem ponuđaču.

Nadležni organ uprave (Uprava) ovlašćen je da obezbijedi usaglašenost teksta poziva sa uslovima propisanim Zakonom, kao i da, ukoliko to u konkretnom slučaju ocijeni neophodnim naručiocu dostavi odgovarajuće ekspertsko mišljenje i uputstvo u tom smislu.

## 10.1. Što je potrebno uraditi

### Korak 1 Postupka

- verifikovati da li su opšti uslovi za pokretanje postupka ispunjeni,
- utvrditi predmet postupka i utvrditi da li postoje opravdani razlozi za korišćenje Konkursa ( usluge u oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, nauke, kulture, inženjerstva i informatike) (u skladu sa čl. 41-43 i čl. 28 Zakona),
- utvrditi procijenjenu vrijednost javne nabavke (u skladu sa čl. 44-48 Zakona),
- utvrditi način sprovođenja postupka,
- utvrditi vremenske rokove za podnošenje ponuda ,
- donijeti odluku, u pisanoj formi, o pokretanju i sprovođenju postupka, sa posebnim osvrtom na razloge koji opravdavaju korišćenje Konkursa (u skladu sa čl. 40 Zakona).



### Korak 2 Postupka

- identifikovati tehničku specifikaciju (u skladu sa čl. 50-52 Zakona),
- pripremiti tendersku dokumentaciju (u skladu sa čl. 49 i 53 Zakona),
- imenovati nezavisni žiri (u skladu sa čl. 28 Zakona).



### Korak 3 Postupka

- objaviti poziv za javno nadmetanje (u skladu sa čl. 62-63 Zakona),
- poštovati savjet potencijalnog eksperta i uputstvo Uprave za javne nabavke (član 62 Zakona), uz spremnost da naknadno dopuni poziv za javno nadmetanja.



### Korak 4 Postupka (Procjena Žirija)

- javno otvaranje blagovremeno prispjelih ponuda (u skladu sa čl. 97-98 Zakona)
- izvršiti pregled, ocjenu i vrednovanje podnesenih ponuda (projekata ili plana/nacrta) u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, utvrđenim pravilima konkursa i zakonskim odredbama,
- izabrati pobjednika ili pobjednike konkursa, uz dodjelu nagrade ukoliko je predviđena pozivom za javno nadmetanja (u skladu sa čl. 28 Zakona).





#### ***Korak 5 Postupka (varijanta dodjele ugovora o nabavci usluga)***

- pozvati sve uspješne kandidate – pobjednike konkursa da podnesu inicijalne ponude u utvrđenom roku i učestvuju u pregovorima poštujući odredbe pregovaračkog postupka u skladu sa članovima 25 i 91 Zakona,
- pregledati i ocijeniti ispravnosti primljenih inicijalnih ponuda
- voditi pregovore prema unaprijed utvrđenom scenariju i o unaprijed utvrđenim tehničkim, ekonomskim, pravnim i/ili drugim aspektima ugovora (pregovore voditi sa svakim kandidatom odvojeno, o vođenim pregovorima obavezno voditi zapisnike, informacije ili prijedlozi dobiveni od kandidata ne mogu se otkrivati drugim kandidatima niti trećim licima bez njihove prethodne saglasnosti; osigurati apsolutno jednak tretman svih kandidata i u pogledu postavljanja jednakih zahtjeva i u pogledu davanja jednakih informacija) (u skladu sa čl. 25 Zakona)
- na osnovu rezultata pregovora pozvati sve učesnike na podnošenje konačnih ponuda
- javno otvoriti blagovremeno pristigle konačne ponude (u skladu sa čl. 97-98 Zakona)
- izvršiti pregled, procjenu i vrednovanje podnesenih ponuda, te
- donijeti odluku o izboru najpovoljnije ponude koristeći kriterijume u skladu sa članom 28 Zakona,
- zaključiti ugovor o javnoj nabavci (u skladu sa čl. 107 Zakona),
- alternativno: obustavljanje postupka javne nabavke (u skladu sa čl. 105 Zakona).

### ***10.2. Što se ne smije uraditi***

Zapamtite:

- ne sprovoditi konkurs bez provjere osnovnih uslova (Plan javne nabavke i dodjela sredstava) nisu ispunjeni;
- ne sprovoditi konkurs bez donošenja Odluke o pokretanju u pisanoj formi;
- izbjeći kršenje materijalnog prava u skladu sa članom 134 Zakona;
- izbjeći kršenja kako se navodi članom 149 Zakona.

### ***10.3. Što zahtijevati***

Sertifikate koji su dokaz o kvalifikaciji. Pozvati se na stanadradne postupke.

### ***10.4 Što popuniti***

Listu template i standardnih obrazaca.

## 11. ŠOPING

### 11.1 Kad pokrenuti

Prema članu 29 Zakona, šoping postupak javne nabavke sprovedi službenik za javne nabavke na osnovu zahtjeva za dostavljanje ponuda koji se objavljuje na portalu javnih nabavki.

Ova posebna vrsta postupka nabavke, može biti pokrenuta samo jednom godišnje za isti predmet javne nabavke.

Ponuđači mogu da podnesu samo po jednu ponudu i ne mogu da je mijenjaju. Ponude se otvaraju javno, u prisustvu ovlašćenih predstavnika ponuđača sa priloženim punomoćjem potpisanim od strane ponuđača.

Službenik za javne nabavke dužan je da sačini zapisnik o javnom otvaranju ponuda, koji se dostavlja ponuđačima najkasnije u roku od tri dana od javnog otvaranja ponuda onim koji nijesu prisustvovali otvaranju.

U postupku javne nabavke šopingom ponuđač mora da ispunjava obavezni uslov za učestvovanje u postupku javne nabavke da je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, kao osnovne, odnosno pretežne djelatnosti.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude šopingom dodjeljuje se isključivo primenom kriterijuma najniže ponuđene cijene.

Rok za dostavljanje ponuda šopingom iznosi najmanje 12 dana od dana objavljivanja zahtjeva iz stava 1 ovog člana.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude, odnosno obustavi postupka javne nabavke šopingom objavljuje se na portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave.

Određbe Zakona kojima se reguliše otvoreni postupak primijenjuju se na šoping u onim aspektima koji nisu naročito navedeni u članu 29 Zakona.

### 11.2. Što je potrebno uraditi

#### *Korak 1 Postupka*

- verifikovati da li su ispunjeni opšti uslovi za poziv na postupak nabavke,
- utvrditi predmet postupka (u skladu sa čl. 41-43 Zakona),
- utvrditi procijenjenu vrijednost nabavke (u skladu sa čl. 44-48 Zakona),
- verifikovati da li su ispunjeni posebni uslovi za korišćenje šopinga - da u tekućoj godini nije prethodno već korišten za nabavku istog predmeta nabavke (čl. 29 Zakona) i da je procijenjena vrijednost konkretne nabavke u granicama II vrijednosnog razreda (čl. 21 Zakona)
- utvrditi način sprovođenja postupka,
- utvrditi rok za dostavljanje ponuda vodeći računa da minimalni zakonski rok za ovaj postupak iznosi 12 dana od dana objavljivanja zahtjeva za dostavljanje ponuda na portalu javnih nabavki (u skladu sa čl. 29 st. 2 Zakona),

- donošenje odluke, u pisanoj formi, o pokretanju i sprovođenju postupka (u skladu sa čl. 40 Zakona),



#### **Korak 2 Postupka**

- identifikovati tehničku specifikaciju (u skladu sa čl. 50-52 Zakona),
- pripremiti tendersku dokumentaciju (u skladu sa čl. 49 i 53 Zakona),



#### **Korak 3 Postupka**

- zahtjev za dostavljanje ponuda objaviti na portalu javnih nabavki (u skladu sa čl. 29 stav 1 Zakona),



#### **Korak 4 Postupka**

- javno otvaranje ponuda (u skladu sa čl. 97-98 Zakona),
- napraviti zapisnike javnog otvaranja ponuda i njihovo dostavljanje ponuđačima najkasnije tri dana od dana javnog otvaranja koji nijesu prisustvovali znači izvršiti javno otvaranje ponuda uz sastavljanje zapisnike i njegovo dostavljanje ponuđačima koji nijesu prisustvovali najkasnije tri dana od dana javnog otvaranja (u skladu sa čl. 29 i čl. 97-98 Zakona)
- pregled i ocjena ispravnosti primljenih ponuda (u skladu sa čl. 99-101 Zakona)
- alternativno: obustavljanje postupka u slučaju da nijedna ponuda i/ili prihvatljiva ponuda nije podnijeta, visina svih ponuđenih cijena prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke, ili prestane potreba za predmetom javne nabavke i javna nabavka se neće ponavljati tokom budžetske ili finansijske godine obustaviti postupak javne nabavke kao i u drugim slučajevima predviđenim Zakonom (u skladu sa čl. 105 Zakona).



#### **Korak 5 Postupka**

- vrednovanje ponuda i utvrđivanje rang liste (u skladu sa čl. 102 Zakona)
- sastavljanje zapisnika o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda, kao i izvještaja o postupku javne nabavke sa prijedlogom odluke o izboru najpovoljnije ponude za starješinu naručioca (u skladu sa čl. 103 Zakona)
- izvršiti izbor napovoljnije ponude (u skladu sa čl. 104 i 106 Zakona),
- objaviti odluku o izboru najpovoljnije ponude na portalu javnih nabavki nadležnog organa uprave (prema čl. 107 Zakona),
- zaključiti ugovor o javnoj nabavci (u skladu sa čl. 107 Zakona).
- voditi evidenciju o javnim nabavkama koja se sprovodi šopingom i dostaviti godišnji izvještaj o javnim nabavkama koje su sprovedne šopingom i zaključenim ugovorima u skladu sa Zakonom.

### ***11.3. Što se ne smije uraditi***

Zapamtiti:

- ne sprovoditi šoping više od jednom godišnje za isti predmet javne nabavke;
- voditi zapsinik o javnom otvaranju ponuda i dostaviti ponude ne kasnije od tri dana od dana javnog otvaranja;
- voditi evidenciju o postupku javnih nabavki šopingom i dostavljati godišnji izvještaj u skladu sa Zakonom;
- izbjeći kršenje materijalnog prava kako se navodi u članu 134 Zakona;
- izbjeći kršenja kako se navodi u članu 149 Zakona.

### ***11.4. Što zahtijevati***

Ništa posebno za postupak šopinga.

### ***11.5. Što popuniti***

Zapisnik o javnom otvaranju ponuda; godišnji izvještaj o postupcima koji se sprovode korišćenjem šopinga.





## 12. NEPOSREDNI SPORAZUM

Član 30 Zakona definiše neposredni sporazum kao “direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke”.

Inače, neposredni sporazum se koristi za sitnije nabavke. Član 21 Zakona utvrđuje da se ovaj postupak sprovodi u slučaju nabavke čija je procijenjena vrijednost do 5.000 EUR-a (I vrijednosni razred). Ta vrijednost se podrazumijeva kao limitna ukupna godišnja suma koju jedan naručilac može utrošiti na (javnu) nabavku određene nabavne kategorije (istovrsnih predmeta nabavke) uz primjenu postupka neposrednog sporazuma. Da li će naručilac tu sumu iscrpiti u jednom ili više postupaka zavisiće od njegovih konkretnih potreba za predmetima nabavke date nabavne kategorije.

Zakon takođe predviđa i kumulativna ograničenja vrijednosti koju javni subjekt može na godišnjem nivou utrošiti putem neposrednog sporazuma za sve svoje nabavne kategorije. Ova ograničenja variraju u zavisnosti od veličine naručioca, odnosno visine njegovog ukupnog budžeta za javne nabavke. Član 30 Zakona u tom smislu utvrđuje da “Ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi:

- 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a;
- 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a;
- 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a;
- 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a.

Naručilac je dužan da vodi evidenciju javnih nabavki koje se sprovode putem neposrednog sporazuma i dostavi godišnji izvještaj o postupcima javnih nabavki sprovedenih neposrednim sporazumom, u skladu sa Zakonom.

Naručilac je takođe, obavezan da se pridržava odredbi koje se tiču procjene vrijednosti ugovora, uključujući zabranu dijeljenja predmeta nabavke u cilju izbjegavanja primjene odgovorajajućeg postupka definisanog zakonom.

**Primjer:** potrebne godišnje količine kancelarijskog materijala naručioca procijenjene su na iznos od 5.000,00 eura. Navedena sredstva su obezbijeđena u

*Planu naručiocva u punom iznosu. Naručilac može kompletnu količinu u navedenom iznosu nabaviti putem neposrednog sporazuma, a ne samo 10% od navedenog iznosa. Takođe, nabavka kancelarijskog materijala se može nabaviti i putem više neposrednih sporazuma, s tim da ukupna vrijednost tih neposrednih sporazuma ne smije preći iznos od 5.000,00 eura na godišnjem nivou.*

*Navedena nabavka kancelarijskog materijala, i sve nabavke drugih predmeta nabavke putem neposrednog sporazuma u ukupnom zbiru na godišnjem nivou nesmiju preći iznos od onog prikazanog u članu 30. stavu 2. Zakona, (roba, usluga i radova). Član 117 i 118 obavezuje naručioca da vodi evidenciju postupka javnih nabavka, i izvještava Upravu za javne nabavke o svakom ugovoru dodijeljenome prema procedurama člana 20. Pa i direktnog sporazuma sačinjenog a na način kakav je sačinjenog prema implementacionim aktima koje je utvrdila Uprava za javne nabavke i Ministarstvo finansija ("Sl.list CG" 62 i 63). i za postupke neposrednog sporazuma čl. 119 stav 1 vrijedi obaveza arhiviranja dokumentacije nastale u ovom postupku.*

Uprava za javne nabavke smatra značajnim da upozna naručioca sa nekoliko značajnih karakteristika koje se tiču sprovođenja postupka neposrednog sporazuma;

- Nabavke bi se morale odnositi na tekuće potrebe, odnosno nabavke koje nijesu obuhvaćene Planom ili se ukazala potreba, za većim obimom od planiranog, ili je riječ o nabavkama koje imaju karakter hitnosti,
- Da se ista roba, usluga ili radovi ne ponavljaju, odnosno po istom osnovu ne prelaze 5.000,00 eura na godišnje nivou,
- Nije potrebno formirati komisiju za otvaranje i vrednovanje ponuda,
- Naručilac mora voditi računa da vrijednost nabavke bude bazirana na cijenama prethodnih nabavki, odnosno tržišnim cijenama,
- Odabir ponuđača vršioti na osnovu provjere stanja na tržištu, prema trenutnim mogućnostima kojima raspolaže naručilac,
- Naručilac bira ponuđača na način koji garantuje adekvatnu razmjenu vrijednosti za novac,
- Naručilac može pregovarati sa ponuđačem po cijeni i to radi u skladu sa dobrom komercijalnom praksom,
- Realizacija nabavke se vrši zaključivanjem odgovarajućeg ugovora ili prihvatanjem narudžbenice, fakture ili sličnog dokumenta datog od ponuđača koji je podoban za plaćanje u skladu sa propisima o finansijsko knjigovodstvenomm evidencijom

### 13. PREGOVARAČKI POSTUPAK SA PRETHODNIM OBJAVLJIVANJEM POZIVA ZA JAVNO NADMETANJE

Kada naručioc i mogu da koriste pregovarački postupak sa objavljivanjem javnog poziva?

Kada sve ponude, koje je naručilac dobio u otvorenom ili drugoj fazi ograničenog postupka, nisu ispravne u smislu člana 99 ovog Zakona. Naručilac može da primijeni pregovarački postupak ukoliko ne izmijeni prvobitne uslove za učešće u postupku (otvorenom ili ograničenom), tehničke specifikacije i kriterijume za izbor najpovoljnije ponude. Ukoliko naručilac odluči da u pregovarački postupak pozove sve ponuđače koji su dostavili ponude u otvorenom ili drugoj fazi ograničenog postupka, i to samo njih, nije dužan da objavi javni poziv. Ukoliko, pak želi, pored navedenih, da u pregovarački postupak uključi još neke ponuđače, dužan je da objavi javni poziv. Kada odluči da pozove samo ponuđače koji su učestvovali u postupku javne nabavke koji je prethodio pregovaračkom, naručilac ih poziva da dopune svoje ponude tako da ih učine ispravnim, odnosno prihvatljivim. To znači da ponuđači više nijesu u obavezi da dostavljaju nove kompletne ponude, oni samo dostavljaju dokumente, odnosno čine dopune u ponudi, u mjeri u kojoj će njihove ponude, koje su bile neispravne, odnosno neprihvatljive, učiniti ispravnim, odnosno prihvatljivim. Tom prilikom, ponuđači naravno mogu da mijenjaju ponuđenu cijenu, ali naručilac je dužan da odbije ponudu u kojoj je ponuđena cijena u pregovaračkom postupku veća od cijene ponuđene u otvorenom ili drugoj fazi ograničenog postupka. To znači da ponuđač može, u pregovaračkom postupku, da ponudi cijenu samo nižu ili jednaku od cijene ponuđene u postupku javne nabavke koji je prethodio pregovaračkom.

Drugi slučaj predstavlja novinu u ovom zakonu. Namjera zakonodavca je da naručiocima omogući primjenu pregovaračkog postupka u slučaju nabavki specifičnih roba, usluga i radova kod kojih, zbog njihove prirode i rizika vezanih za nabavku tih roba, usluga i radova, nije moguće unaprijed odrediti sve bitne elemente ugovora.

Naime, jedna od razlika između pregovaračkog postupka i otvorenog, odnosno ograničenog, je u tome što u pregovaračkom postupku model ugovora nije obavezni element tenderske dokumentacije. Na ovaj način naručiocima je omogućeno da kroz proces pregovaranja dođu do, za njih, najpovoljnijih uslova, u situaciji kada, zbog prirode nabavke, nijesu u mogućnosti da unaprijed predvide sve bitne elemente i bitne klauzule budućeg ugovora. Navedeni postupak naručioc i mogu da koriste samo u izuzetnim situacijama, i to će najčešće biti situacija kada je u pitanju nabavka nečega što je novo na tržištu,

gde su pregovori neophodni da bi se došlo do valjanog ugovora.

Treći slučaj je slučaj nabavke radova za potrebe istraživanja, razvoja ili eksperimenta. Ti radovi ne smiju da budu u komercijalne svrhe, odnosno dobit ne smije da bude direktna posledica obavljanja djelatnosti zbog koje se vrši nabavka radova. Radovi koji su predmet nabavke moraju da budu isključivo u funkciji obavljanja eksperimenta ili istraživanja.

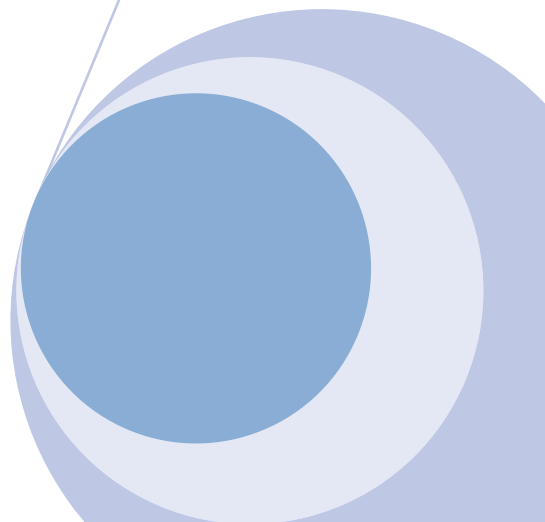
Zakon propisuje obavezu naručiocima da vode računa da ugovorena cijena u pregovaračkom postupku ne bude viša od uporedive tržišne cijene, kao i da sa dužnom pažnjom provjeravaju kvalitet predmeta javne nabavke.

Stavom 4. je propisana obaveza naručiocima da u tenderskoj dokumentaciji propišu šta je predmet pregovora, odnosno koji sve elementi ugovora, zatim, način na koji će se pregovori voditi (sa svakim ponuđačem odvojeno, aukcijski i slično) kao i da o toku pregovora vodi zapisnik o pregovaranju.

Za vrijeme pregovora naručilac je dužan da obezbijedi jednak tretman ponuđača i ne smije da daje podatke i informacije koje obezbjeđuju prednost pojedinim ponuđačima.

**DIO V**

**POSTUPCI JAVNIH NABAVKI:  
ZNAČAJNIJE ODLUKE  
EVROPSKOG SUDA PRAVDE**





## 14. POSTUPCI JAVNIH NABAVKI: ZNAČAJNIJE ODLUKE EVROPSKOG SUDA PRAVDE

27/86, 28/86 i 29/86, “Bellini” (SA Constructions et entreprises industrielles (CEI) and others protiv Société coopérative “Association intercommunale pour les autoroutes des Ardennes” and others, presuda Suda pravde od jula 1987. godine)

### *Odabir dobavljača*

“Prema članu 28 (1) [Direktive], države članice koje posjeduju službene liste priznatih ugovarača mogu ih uskladiti sa odredbama člana 23 tačka (a) do (d) i tačka (g) i čl. 24 do 26.

Navedenim odredbama člana 23 definišu se okolnosti koje se odnose na nesolventnost ili nepoštenje ugovarača kojim se opravdava njegovo isključivanje iz učešća u ugovoru. Odredbe člana 25 i 26 tiču se referenci koje se mogu dostaviti kao dokaz finansijskog i ekonomskog položaja ugovarača s jedne strane, i tehničkog znanja i sposobnosti sa druge strane.

Usklađivanje službenih lista priznatih ugovarača predviđeno članom 28 (1) je s toga ograničenog dometa. Ono se tiče konkretnih referenci kojima se potvrđuje finansijski i ekonomski položaj ugovarača i njihovo tehničko znanje i sposobnost. Sdruge strane kriterijumi za njihovu klasifikaciju nisu usklađeni.

Članom 28 (2) predviđa se da ugovarači upisani u takve liste mogu, za svaki ugovor, podnijeti organu nadležnom za dodjelu ugovora potvrdu o upisu koju izdaje nadležni organ. U toj potvrdi bi se navele reference na osnovu kojih im je omogućeno da budu upisani u listu i klasifikacija prikazana u toj listi.

Članom 28 (3) daje se pravo ugovaračima upisanim u službenu listu u bilo kojoj zemlji članici da koriste taj upis u granicama utvrđenim tom odredbom kao alternativno sredstvo za dokazivanje pred organom druge države članice nadležnim za dodjelu ugovora da ispunjavaju kvalitativne kriterijume navedene u članovima 23 do 26 direktive (...).

Konkretno, u pogledu dokazivanja ekonomskog i finansijskog položaja te tehničkog znanja ili sposobnosti ugovarača, upis u službenu listu priznatih ugovarača može stoga zamijeniti reference navedene u čl. 25 i 26 ukoliko je takav upis zasnovan na ekvivalentnim informacijama.

Informacije izvedene iz upisa u službenu listu ne mogu osporavati organi nadležni za dodjelu ugovora. Uprkos tome, ti organi mogu utvrditi nivo finansijskog i ekonomskog položaja, kao i tehničko znanje i sposobnost, potrebne kako bi se učestvovalo u datom ugovoru.

Kao rezultat, od organa nadležnih za dodjelu ugovora se zahtijeva da prihvate da su ekonomski i finansijski položaj ugovarača, kao i njegovo tehničko znanje i sposobnost dovoljni za radove koji odgovaraju njegovoj klasifikaciji, samo ako je ta klasifikacija zasnovana na ekvivalentnim kriterijumima u pogledu potrebnih kapaciteta. Ali ako to nije slučaj, oni imaju pravo odbiti ponudu koju podnese ugovarač koji ne ispunjava potrebne uslove.

Odgovor nadležnom državnom sudu bi s toga trebalo da bude da se čl. 25, 26(d) i 28 Direktive moraju tumačiti kao odredbe prema kojima se ugovornom organu ne sprečava da od ugovarača priznatog u drugoj državi članici traži da dostavi dokaz da njegovo preduzeće posjeduje minimalno potrebna vlastita sredstva, radnu snagu i rukovodno osoblje propisano nacionalnim zakonodavstvom čak i ako je ugovarač priznat u državi članici u kojoj je osnovan u klasi ekvivalentnoj onoj koja je propisana nacionalnim zakonodavstvom na osnovu vrijednosti ugovora koji će biti dodijeljen.

### *Odabir dobavljača – reference, dokazi, itd.*

“(…) Tužitelj je u postupku u glavnoj stvari u predmetu br. 27/86 (CEI) bio isključen u korist preduzeća koje je dostavilo ponudu u višem iznosu na osnovu toga što je ukupna vrijednost radova, kako javnih tako i privatnih, koji su preduzeću CEI-u bili na raspolaganju u vrijeme dodjele ugovora prelazila granicu utvrđenu važećim pravilima Belgije.

(…) ukupna vrijednost radova dodijeljenih ugovaraču u datom trenutku može se u konkretnom slučaju ispostaviti korisnim faktorom kod određivanja finansijskog i ekonomskog položaja ugovarača, u vezi sa njegovim obavezama. Budući da reference nisu iscrpno nabrojane u članu 25 direktive, stoga ne postoji razlog zbog kojeg takve informacije ne bi trebalo tražiti od ponuđača putem reference u smislu tog člana.

Međutim, u svjetlu osnova prijedloga za rješavanje prethodnog pitanja, sadržaja belgijskog zakonodavstva u njemu pomenutog i argumenata iznesenih pred ovim sudom, pitanje nacionalnog suda mora se shvatiti i kao nastojanje da se ustanovi da li je sa direktivom usklađeno nacionalno pravilo za određivanje maksimalne vrijednosti radova koji se u datom vremenu mogu obavljati.



U tom pogledu, potrebno je konstatovati da određivanje takve granice nije ni odobreno niti zabranjeno članom 25 direktive, zbog toga što svrha te odredbe nije da se ograniči ovlašćenje države članice u pogledu određivanja nivoa finansijskog i ekonomskog položaja potrebnog radi učestvovanja u postupcima za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova, nego da se utvrde reference ili dokazi koji se mogu dostaviti kako bi se ustanovio finansijski i ekonomski položaj ugovarača.

S ciljem donošenja odluke o usklađenosti takve granice sa direktivom u cjelini, na umu se moraju imati cilj i predmet direktive.

Cilj Direktive br. 71/305 je da se osigura da ostvarivanje slobode formiranja i slobode pružanja usluga unutar Zajednice u pogledu ugovora o izvođenju javnih radova, pored eliminisanja ograničenja, podrazumijeva i usklađivanje postupaka na nivou države za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova.

Takvim usklađivanjem 'trebalo bi uzeti u obzir što je više moguće procedure i administrativnu praksu na snazi u svakoj državi članici' (drugi stav u preambuli direktive). Članom 2 se izričito predviđa da će organi zaduženi za dodjelu ugovora primjenjivati svoje državne procedure prilagođene odredbama direktive.

Direktivom se ne utvrđuje jedinstven i iscrpan korpus pravila zajednice. U okviru za-jedničkih pravila koja ona sadrži, države članice imaju slobodu da zadrže ili usvoje materijalna i procesna pravila u pogledu ugovora o izvođenju javnih radova, pod uslovom da postupaju u skladu sa svim relevantnim odredbama prava zajednice i, konkretno, zabranama koje proističu iz načela utvrđenih u Ugovoru u pogledu prava formiranja i slobode pružanja usluga.

Određivanje maksimalne vrijednosti za radove u jednoj zemlji članici koji se mogu izvršavati u datom vremenu nije u suprotnosti sa navedenim načelima i ne postoji ništa što bi ukazivalo na to da ona ima dejstvo ograničavanja pristupa ugovorima o izvođenju javnih radova za ugovarače u zajednici.

U ovim okolnostima mora se smatrati, da prema postojećim pravnim normama Zajednice, ne postoji razlog zbog kojeg države članice, u kontekstu svojih ovlašćenja u pogledu ugovora o izvođenju javnih radova, ne bi trebalo da odredi maksimalnu vrijednost za radove koji se u datom vremenu mogu obavljati.

Odgovor nadležnog suda države bi s toga bio da bi izjavu o ukupnoj vrijednosti radova dodijeljenih ugovaraču bilo moguće tražiti od ponuđača kao ref-

erencu u smislu člana 25 Direktive br. 71/305 i da se ni tim članom niti bilo kojom drugom odredbom direktive ne sprečava država članica da odredi vrijednost radova koji se u datom trenutku mogu obavljati.”

*31/87, "Beentjes" (Gebroeders Beentjes BV protiv Holandije, presuda Suda pravde od 20. septembra 1988. godine)*

### Uvod

Sud pravde je donio nekoliko presuda u kojima se bavio pitanjem kriterijuma za do-djelu ugovora. Jedan od prvih predmeta koji se odnosio na ovo pitanje bio je predmet br. 31/87. Beentjes, holandski preduzetnik, dostavio je ponudu koja je imala najnižu cijenu, međutim, ugovor je dobila druga kompanija. U obrazloženju svoje odluke ugovorni organ je istakao da: 1) Beentjes nije imao dovoljno konkretno iskustvo, 2) njegova ponuda "se činila manje prihvatljivom" i 3) nije izgledalo da je u mogućnosti da zaposli osobe koje duže vrijeme traže zaposlenje. Jedan od kriterijuma koje je primijenio ugovorni organ za izbor najpovoljnije ponude bila je sposobnost izvođača da zaposli osobe koje duže vrijeme traže zaposlenje. Sud koji je razmatrao ovaj slučaj prije svega je konstatovao da direktive o javnim nabavkama "ne čine jedinstven i konačan korpus komunitarnih pravila". U okviru zajedničkih pravila koje direktive sadrže, države članice imaju slobodu da donose i sprovode materijalna i procesna pravila o javnim nabavkama, pod uslovom da se pridržavaju svih odgovarajućih odredaba komunitarnih pravila, a posebno principa utvrđenih Ugovorom (sloboda osnivanja i pružanja usluga). Budući da je jedan od ciljeva direktiva osigurati razvoj efikasne konkurencije u dodjeli ugovora za javne nabavke, uslovima i kriterijima prema kojima se vrši dodjela svakog ugovora ugovorni organi moraju dati dovoljan publicitet. Kada je riječ o konkretnom iskustvu u vezi sa radovima koje treba izvršiti a koje je bilo kriterijum za određivanje tehničkog znanja i sposobnosti ponuđača, Sud smatra da je to validan kriterijum za provjeru kvalifikovanosti izvođača. Što se tiče odbijanja ponude Beentjesa na osnovu toga da je "manje prihvatljiva" nego druge ponude, Sud je konstatovao samo to da usklađenost te odredbe zavisi od njenog tumačenja prema domaćem zakonu države.

U svakom slučaju, taj kriterijum nije u suprotnosti sa direktivama ako je njegov cilj dati ugovornom organu diskreciono pravo da uporedi različite ponude i odabere onu koja je najprihvatljivija na osnovu objektivnih kriterija, kao što su kriterijumi nabrojani kao primjer u članu 29 direktive.

Što se tiče zahtjeva da zaposli osobe koje duže vrijeme traže zaposlenje, Sud je istakao da takav uslov nije povezan sa provjerom finansijskog i ekonomskog

položaja izvođača i njegove tehničke i stručne sposobnosti ili sa kriterijumi-ma za dodjelu ugovora nabrojanim u članu 29 direktive. Da bi ovaj uslov bio u skladu sa zahtjevima direktiva, morao bi biti u skladu sa svim odgovarajućim odredbama komunitarnih pravnih normi, a posebno sa pravima utvrđenim Ugovorom u pogledu slobode osnivanja i pružanja usluga i nediskriminacije po osnovu državljanstva izvođača. Ovaj drugi princip bi bio ugrožen ako bi odgovarajući zahtjev ispunio samo dobavljač iz države u kojoj se javna nabavka sprovodi ili ako bi dobavljači iz drugih država imali poteškoća da ga ispune. Generalni advokat je predložio Sudu da odgovori da se aspekti pogodnosti dobavljača koji se uzimaju u obzir moraju navesti i u vezi sa tehničkom sposobnošću i finansijskim i ekonomskim položajem, a samo oni koji se navedu mogu biti uzeti u obzir (pa tako uslov o zapošljavanju nije dozvoljen). Suprotno mišljenju generalnog advokata i stavu Komisije, Sud je utvrdio da je ovaj zahtjev, iako nije spomenut u direktivama, ipak dozvoljen. Sve mjere ugovornih organa, uključujući i borbu protiv nezaposlenosti, međutim, treba da budu u skladu sa osnovnim principima Ugovora, uključujući i zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva dobavljača (član 12 Ugovora). Sud pravde je ostavio domaćem sudu da, u svjetlu svih okolnosti ovog slučaja, odredi da li je postavljanje tog uslova direktno ili indirektno diskriminativno.

Dakle, prema presudi Suda u ovom slučaju, prilikom vršenja odabira ekonomski naj-povoljnije ponude ugovorni organi mogu izabrati kriterijume koje namjeravaju primijeniti, ali se njihov izbor može odnositi isključivo na kriterijume osmišljene kako bi se identifikovala ekonomski najpovoljnija ponuda. Ta presuda, koja se tiče ugovora o izvođenju javnih radova, takođe se odnosi i na ugovore o javnoj nabavci roba, ukoliko nema razlike u ovom pogledu između ove dvije vrste ugovora.

### *Država kao ugovorni organ*

Cilj Direktive br. 71/305/EEZ je da se usaglase državni postupci za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova zaključeni u državama članicama u ime državnih, regionalnih ili lokalnih organa vlasti ili drugih pravnih lica koji su uređeni pravilima javnog prava.

Na osnovu člana 1 (b) ove Direktive, državni, regionalni ili lokalni organi vlasti i pravna lica koja su uređene pravilima javnog prava, kako je utvrđeno u Aneksu I, smatraju se "organima za dodjelu ugovora". U smislu ove odredbe, izraz "država/državni" obavezno se smislaono tumači u funkcionalanom značenju. Cilj direktive da se osigura efikasno postizanje slobode formiranja i slobode pružanja usluga u pogledu ugovora o izvođenju javnih radova, bio

bi ugrožen ako bi se odredbe direktive smatrale neprimjenjivim isključivo na osnovu toga što ugovor o izvođenju javnih radova dodjeljuje tijelo koje, uprkos tome što je osnovano radi obavljanja zadataka koji su mu zakonom povjereni, nije formalno u sastavu državne administracije.

Shodno tome, tijelo poput onog o kojem je ovdje riječ, čiji se sastav i funkcije utvrđuju zakonskim propisima i koje zavisi od organa vlasti kada je u pitanju imenovanje njegovih članova, ispunjavanje obaveza po osnovu njegovih mjera i finansiranje ugovora o izvođenju javnih radova čija je dodjela njegov zadatak, mora se smatrati nečim što spada u pretpostavku državnog u smislu prethodno pomenute odredbe, iako ono u formalnom smislu nije u sastavu državne administracije.

Kao odgovor na prvo pitanje koje je postavio državni sud, trebalo bi s toga izjaviti da se Direktiva 71/305/EEZ primjenjuje na ugovore o javnim radovima koje dodjeljuje tijelo poput mjesnog odbora za komasaciju.

*45/87, Komisija protiv Republike Irske – “Dundalk”  
(Presuda Suda pravde od 22. septembra 1987. godine)*

### *Uvod*

Sud pravde je donio nekoliko presuda koje se odnose na upotrebu tehničkih specifikacija u postupku javne nabavke. Jedna od prvih presuda donesena je u postupku koji je pokrenula Komisija protiv Irske. Ovaj slučaj se tiče otvorenog tenderskog postupka za izgradnju vodenog toka u organizaciji Vijeća gradskog područja Dundalka (Irska). U ugovornoj specifikaciji je stajalo, da cijevi koje će se koristiti u izgradnji treba da budu azbestno-cementne cijevi odobrene u skladu sa irskom standardnom specifikacijom. Traženo je da je odobrenje sprovedeno prema postupku koji je utvrdio Institut za istraživanje i standarde Irske. U vrijeme nabavke cijevi koje su odgovarale tom standardu proizvodila je samo jedna kompanija – iz Irske. U tenderskoj specifikaciji nije bilo odredbe po kojoj bi ponuđači mogli koristiti cijevi istog standarda koje nisu u cjelosti odgovarale navedenim specifikacijama. Ugovorni organ je odbio jednu ponudu na osnovu toga da cijevi koje je ponuđač ponudio nisu zadovoljavale ovaj uslov (iako je ponuđač predložio korišćenje cijevi koje su zadovoljavale međunarodni standard – ISO160:1980). Komisija je uložila prigovor da i upotreba takve tehničke specifikacije i kasnije isključivanje ponude koja je nije zadovoljavala predstavljaju povredu odredaba direktive o javnoj nabavci radova i odredaba Ugovora (član 28 (ranije član 30) o slobodi kretanja roba). Vrijedi napomenuti da se u članu 28 (bivšem članu 30) zabranjuju kvantitativna ograničenja uvoza i sve mjere koje imaju isti učinak u trgovini između država članica Zajednice. Sud pravde je prvo odbacio sve

argumente Komisije koji su se ticali povrede direktive, jer direktiva nije primjenjiva na ugovore ovog tipa. Što se tiče druge pritužbe, irske vlasti su tvrdile da se član 28 ne odnosi na dodjelu ugovora za javne radove, jer ovaj ugovor je ugovor za usluge i zato se na njega primjenjuju samo odredbe Ugovora koje govore o slobodi kretanja usluga (tadašnji članovi 52 i 59). Irske vlasti su dalje tvrdile da se sporni ugovor odnosi ne na prodaju robe, nego na izvođenje radova i da su klauzule o materijalima koje treba koristiti potpuno sporedne. Sud je odbacio taj argument i utvrdio da se član 28 primjenjuje na ugovore o nabavci radova. Tada je Sud razmatrao da li ponašanje ugovornog organa predstavlja mjeru koja ima isti efekat kao ograničenje uvoza iz člana 28. Stim u vezi, Sud je istakao da, u skladu sa ustaljenom sudskom praksom Suda pravde, pod pojmom mjera istog efekta podrazumijevaju se sva trgovinska pravila koja donesu države članice “koja mogu biti prepreka, direktna ili indirektna, stvarna ili potencijalna – trgovini unutar Zajednice“. Ovaj pojam obuhvata, između ostalog, sve nametnute uslove u pogledu standarda ili kvaliteta robe na tržištu, jer se takvim uslovima sprečava pristup tržištu roba koje ne zadovoljavaju tražene standarde, te potencijalno smanjuje uvoz takvih roba iz drugih država članica. Irska je odgovorila da korišćenje navedenih specifikacija ne predstavlja povredu člana 28, jer sadrže standard koji treba da zadovolje i domaći i strani proizvođači. Sud je odbacio taj argument utvrdivši da se članom 28 obuhvataju sve mjere država članica “kojima se ometa uvoz u trgovini unutar Zajednice, bez obzira da li se te mjere direktno odnose na kretanje uvezenih roba ili imaju efekat indirektnog ometanja plasiranja roba iz drugih država članica“.

Iako su i irske i uvezene cijevi morale zadovoljiti istu specifikaciju, bilo je vjerovatnije da će irski proizvodi biti u prednosti, jer je bilo vjerovatnije da je proces proizvodnje u Irskoj već uspostavljen tako da zadovolji taj standard. Kako je već rečeno, samo je jedno preduzeće (iz Irske) proizvodilo cijevi koje su zadovoljavale taj standard. Sud je zatim razmatrao da li su se klauzulom primijenjenom u postupku nabavke mogli spriječiti privredni subjekti koji proizvode ili koriste cijevi istog standarda, kao što su cijevi odobrene u skladu sa irskim standardom, da učestvuju u davanju ponuda. U vezi sa tim, Sud je zaključio da je navedena klauzula imala efekat ograničavanja ponude cijevi koje su trebale ugovornom organu. Sud je odbacio još jedan argument irskih vlasti koji je glasio da je bilo neophodno precizno navesti standarde prema kojima materijali moraju biti proizvedeni i da ispunjavanje nekog drugog standarda, čak i ako je to međunarodni standard, nije dovoljno da bi se isključili određeni tehnički problemi (cijevi moraju odgovarati postojećem cjevovodu). Sud je naveo da su irske vlasti mogle, dodavanjem riječi “ili ekvivalent“ nakon pozivanja na irski standard, potvrditi ispunjavanje tehničkih uslova, a da odmah od početka ne ograniče ugovor samo na ponuđače koji nude upotrebu irskih materijala.

Isto tako, ni argument o potrebi da se zaštiti zdravlje ljudi (izolaciona obloga kojom se osigurava da ne dođe do kontakta između vode i azbestnih vlakana u betonskim cijevi-ma) Sud nije prihvatio. Stim u vezi, Sud je konstatovao da je izolaciona obloga uređena drugom odredbom tenderske specifikacije. Imajući sve to u vidu, Sud je ponašanje ugovornog organa proglasio kršenjem odredaba Ugovora i prema tome presudio da Irska nije postupila u skladu sa svojim obavezama.

### *Tehničke specifikacije*

“Podneskom Sekretarijatu Suda dana 13. februara 1987. godine, Komisija Evropske zajednice podnijela je tužbu, prema članu 169 Ugovora o EEZ-u, tražeći da Sud utvrdi da, dozvolivši da se u specifikaciju ugovora za Plan proširenja vodosnabdijevanja Dun-dalka – Ugovor br. unese odredba da azbestno-cementne cijevi moraju imati potvrdu da odgovaraju irskom standardu 188:1975 u skladu sa Planom dodjeljivanja standardnih oznaka Instituta za industrijsko istraživanje i standarde Irske (IIRS) i zbog toga odbivši da razmatra (ili odbacivši bez odgovarajućeg obrazloženja) ponudu kojom je predviđena upotreba azbestno-cementnih cijevi proizvedenih prema alternativnom standardu koji pruža iste garancije u pogledu sigurnosti, učinka i pouzdanosti, Irska je propustila da ispuni svoje obaveze iz člana 30. Ugovora o EEZ-u od 26. jula 1971. godine o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora za javne radove (Službeni list, englesko posebno izdanje 1971 (II), str. 682).

U članu 10. Direktive br. 71/305, na koju se Komisija poziva, predviđeno je da države članice zabrane unošenje u klauzule ugovora koje se odnose na dati ugovor tehničke specifikacije koje govore o proizvodima određene robne marke ili izvora ili određenog procesa i koje, dakle, favorizuju ili eliminišu određena preduzeća. Konkretno, isticanje vrste ili određenog porijekla ili proizvodnje je zabranjeno. Međutim, mogu se istaći ako iza toga slijedi izraz “ili ekvivalent” u slučaju kada organ koji dodjeljuje ugovor nije u mogućnosti dati opis predmeta ugovora korišćenjem specifikacija koje su dovoljno jasne i razumljive svim zainteresovanim učesnicima. Riječi “ili ekvivalent” ne pojavljuju se u klauzuli 4.29 navedenog obavještenja o ugovoru u ovom predmetu.

(...) U članu 30 predviđa se uklanjanje svih mjera država članica kojima se ometa uvoz u prometu unutar Zajednice, bez obzira da li te mjere direktno utiču na kretanje uvezenih roba ili imaju efekat indirektnog ometanja plasiranja roba iz drugih država članica. Činjenica da se neke od tih prepreka moraju razmatrati u svjetlu određenih odredaba Ugovora, kao što su odredbe člana 95 o fiskalnoj diskriminaciji, ni na koji način ne umanjuje opšti karakter zabrana utvrđenih članom 30.

Treba prvo istaći da unošenjem takve klauzule u poziv na dostavljanje ponuda može dovesti do toga da ekonomski operateri koji proizvode ili koriste cijevi ekvivalentne cijevima za koje je potvrđeno da odgovaraju irskim standardima odustanu od učestvovanja u postupku.

Iz dokumenata ovog predmeta nadalje proizilazi da samo jedno preduzeće ima potvrdu IIRS-a da zadovoljava standard IS188:1975 i da koristi označavanje prema irskom standardnom označavanju za cijevi takve vrste kakva se zahtijeva u svrhu spomenutog ugovora za nabavku javnih radova. To preduzeće je smješteno u Irskoj. Dakle, unošenje klauzule 4.29 imalo je za posljedicu ograničavanje dobavljanja cijevi potrebnih za Dundalk sistem isključivo na irskog proizvođača.

Zbog toga se mora utvrditi da, dozvolivši da se u ugovornu specifikaciju za ponude za nabavku javnih radova unese odredba prema kojoj azbestno-cementne cijevi moraju imati potvrdu da odgovaraju irskom standardu 188:1975 u skladu sa Planom dodjeljivanja standardnog označavanja Instituta za industrijsko istraživanje i standarde, Irska nije ispunila svoje obaveze iz člana 30 Ugovora o EEZ-u.“

*21/88, “Du Pont de Nemours Italiana“ (Du Pont de Nemours Italiana SpA protiv Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara, presuda Suda pravde od 20. marta 1990. godine)*

### ***Osnovna načela javnih nabavki jednak tretman i nediskriminacija***

“Zahtjevom od 1. aprila 1987, koji je u Sudu primljen 20. januara 1988, Regionalni upravni sud Toskane uputio je tri pitanja Sudu pravde, na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ-u, tražeći preliminarnu odluku o tumačenju čl. 30, 92 i 93 Ugovora o EEZ-u, kako bi se utvrdila usklađenost sa odredbama italijanskog zakona o rezervisanju za preduzeća osnovana u oblasti Mezzogiorno (Južna Italija) jednog dijela ugovora o javnim nabavkama roba.

Ova pitanja su proizašla iz spora između Du Pont du Nemours Italiana SpA, koji je podržavao Du Pont de Nemours Deutschland GmbH, i Unità sanitaria locale No 2 di Carrara (lokalni zdravstveni organ br. 2 iz Carrare, u daljem tekstu: “lokalni zdravstveni organ“), koji je podržavao 3M Italia SpA, u vezi sa uslovima postavljenim za dodjelu ugovora za nabavku radioloških filmova i rastvora.

Prema članu 17(16) i (17) Zakona br. 64 od 1. marta 1986. (Sistem pravila o posebnoj pomoći za Južnu Italiju), italijanske vlasti su propisale svim javnim tijelima i organima, kao i tijelima i kompanijama u kojima država ima kapital, uključujući i lokalne zdravstvene organe smještene u cijeloj Italiji, obavezu



da najmanje 30% svojih roba nabavljaju od industrijskih i poljoprivrednih preduzeća i malih preduzeća osnovanih u Južnoj Italiji u kojima se proizvode traženi proizvodi.

Prema odredbama tog domaćeg zakona, lokalni zdravstveni organ je odlukom od 3. juna 1986. utvrdio uslove za ograničeni tenderski postupak za nabavku radioloških fil-mova i rastvora. Prema posebnim uslovima utvrđenim u dodatku, ugovor je podijelio na dvije partije, od kojih je jedna, u iznosu od 30% ukupnog iznosa, rezervisana za preduzeća iz Južne Italije. Du Pont de Nemours Italiana uložio je žalbu na tu odluku Regionalnom upravnom sudu Toskane, na osnovu toga da je bio isključen iz postupka dostavljanja ponuda jer nije osnovan u Južnoj Italiji. Lokalni zdravstveni organ je odlukom od 15. jula 1986. dodijelio ugovor za partiju u iznosu od 70% ukupnog iznosa vrijednosti posla. Du Pont de Nemours Italiana je uložio žalbu i na tu odluku kod istog suda.

(...) domaći sud želi utvrditi da li su interna pravila države članice prema kojima se za preduzeća osnovana u određenim regijama te države rezerviše jedan dio ugovora o javnoj nabavci roba u suprotnosti sa članom 30 kojim se zabranjuju kvantitativna ograničenja na uvoze i sve mjere koje daju takav rezultat.

Na početku treba reći da, kao što je Sud dosljedno tvrdio još od presude u Dassonvilu (presuda od 11. jula 1974. u predmetu br. 8/74 Procureur du Roi protiv Dassonvillea ((1974)) ECR837, stav 5), član 30 u kojem se zabranjuju mjere među državama članicama koje daju rezultat ekvivalentan kvantitativnim restrikcijama uvoza, primjenjuje se na sva pravila trgovine kojima se ometa trgovina unutar Zajednice, bilo direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno.

Osim toga, mora se istaći da, u skladu sa prvim stavom preambule Direktive Vijeća br. 77/62/EEZ od 21. decembra 1976. o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora za javne nabavke roba (Službeni list 1977, L 13, str. 1), koja je bila na snazi u to vrijeme, "ograničenja slobode kretanja roba u vezi sa javnim nabavkama roba zabranjena su članom 30 i narednim članovima Ugovora". Prema tome, potrebno je utvrditi rezultat koji preferencijalni sistem ove vrste može imati na slobodu kretanja roba.

U tom pogledu treba istaći da takav sistem kojim se favorizuju robe proizvedene u određenoj regiji države članice spriječava organe i javna tijela da dio roba koje su im potrebne nabave od preduzeća smještenih u drugim državama članicama. Prema tome, potrebno je istaći da se prema proizvodima koji potiču iz drugih država članica vrši diskriminacija u odnosu na



proizvode proizvedene u dotičnoj državi članici, što dovodi do ometanja normalnog toka trgovine unutar Zajednice.

Na taj zaključak ne utiče činjenica da restriktivne posljedice preferencijalnog sistema ove vrste snose u istoj mjeri i proizvodi preduzeća iz te države članice koja nisu smještene u regiji na koju se odnosi preferencijalni sistem i proizvodi preduzeća osnovanih u drugim državama članicama.

Potrebno je istaći, prije svega, da, iako nisu svi proizvodi u državi članici u prednosti u odnosu na proizvode iz drugih država, ostaje činjenica da su svi proizvodi koji su u prednosti zbog preferencijalnog sistema domaći proizvodi. Drugo, činjenica da restriktivna posljedica proizvedena mjerom koju je država nametnula za uvoz ne koristi svim domaćim proizvodima, nego samo nekim, ne može tu mjeru izuzeti iz zabrane propisane članom 30.

Nadalje, treba reći da, zbog svog diskriminatornog karaktera, ovakav sistem se ne može opravdati u svjetlu imperativnih zahtjeva koje prepoznaje Sud u svojoj praksi. Takvi zahtjevi se mogu uzeti u obzir samo u vezi sa mjerama koje se odnose na domaće proizvode i uvozne proizvode bez razlike, kojim se zabranjuju kvantitativna ograničenja na uvoze i sve mjere koje daju takav rezultat.

Na početku treba reći da, kao što je Sud dosljedno tvrdio još od presude u Dasonvilu (presuda od 11. jula 1974. u predmetu br. 8/74 Procureur du Roi protiv Dassonvillea ((1974)) ECR837, stav 5), član 30 u kojem se zabranjuju mjere među državama članicama koje daju rezultat ekvivalentan kvantitativnim restrikcijama uvoza, primjenjuje se na sva pravila trgovine kojima se ometa trgovina unutar Zajednice, bilo direktno ili indirektno, stvarno ili potencijalno.

Osim toga, mora se istaći da, u skladu sa prvim stavom preambule Direktive Vijeća br. 77/62/EEZ od 21. decembra 1976. o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora za javne nabavke roba (Službeni list 1977, L 13, str. 1), koja je bila na snazi u to vrijeme, "ograničenja slobode kretanja roba u vezi sa javnim nabavkama roba zabranjena su članom 30 i narednim članovima Ugovora".

Prema tome, potrebno je utvrditi rezultat koji preferencijalni sistem ove vrste može imati na slobodu kretanja roba.

U tom pogledu treba istaći da takav sistem kojim se favorizuju robe proizvedene u određenoj regiji države članice spriječava organe i javna tijela da dio roba koje su im potrebne nabave od preduzeća smještenih u drugim

državama članicama. Prema tome, potrebno je istaći da se prema proizvodima koji potiču iz drugih država članica vrši diskriminacija u odnosu na proizvode proizvedene u dotičnoj državi članici, što dovodi do ometanja normalnog toka trgovine unutar Zajednice.

Na taj zaključak ne utiče činjenica da restriktivne posljedice preferencijalnog sistema ove vrste snose u istoj mjeri i proizvodi preduzeća iz te države članice koja nisu smještena u regiji na koju se odnosi preferencijalni sistem i proizvodi preduzeća osnovanih u drugim državama članicama.

Potrebno je istaći, prije svega, da, iako nisu svi proizvodi u državi članici u prednosti u odnosu na proizvode iz drugih država, ostaje činjenica da su svi proizvodi koji su u prednosti zbog preferencijalnog sistema domaći proizvodi. Drugo, činjenica da restriktivna posljedica proizvedena mjerom koju je država nametnula za uvoz ne koristi svim domaćim proizvodima, nego samo nekim, ne može tu mjeru izuzeti iz zabrane propisane članom 30.

Nadalje, treba reći da, zbog svog diskriminatornog karaktera, ovakav sistem se ne može opravdati u svjetlu imperativnih zahtjeva koje prepoznaje Sud u svojoj praksi. Takvi zahtjevi se mogu uzeti u obzir samo u vezi sa mjerama koje se odnose na domaće proizvode i uvozne proizvode bez razlike.

*C-243/89, "Storebaelt" (Komisija protiv Danske, presuda Suda pravde od 22. juna 1993. godine)*

### *Sloboda osnivanja i pružanja usluga*

“Podneskom Sekretarijatu Suda dana 2. avgusta 1989. godine, Komisija Evropske zajednice podnijela je tužbu, prema članu 169 Ugovora o EEZ, radi utvrđivanja da, s obzirom na to:

- da je kompanija Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen objavila poziv za dostavljanje ponuda na osnovu uslova kojima se u najvećoj mogućoj mjeri zahtijeva korišćenje danskih materijala, potrošačkih dobara, rada i opreme, i
- da su pregovori sa odabranim konzorcijumom bili sprovedeni na osnovu ponude kojom nisu bili ispoštovani uslovi tendera, Kraljevina Danska nije uspjela ispuniti svoje obaveze prema pravnim normama Zajednice i da je konkretno prekršila odredbe čl. 30, 48 i 59 Ugovora o EEZ kao i Direktivu Vijeća br. 71/305/EEZ od 26. jula 1971. godine u vezi sa usaglašavanjem postupaka za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova (SG, Posebno izdanje na engleskom jeziku iz 1971. godine (II), str. 682, u daljem tekstu “direktiva”).

Radi ocjenjivanja stepena usklađenosti pregovora koje je na taj način obavio Storebaelt sa načelom jednakog odnosa prema ponuđačima, nužno je prvo razmotriti da li je tim načelom Storebaelt spriječen da uzme u obzir tender konzorcijuma ESG.

U tom pogledu, nužno je kao prvo navesti da poštovanje načela jednakog odnosa prema ponuđačima zahtijeva da svi tenderi treba da ispunjavaju uslove tendera kako bi se osiguralo objektivno poređenje ponuda koje dostavljaju različiti ponuđači.

To potvrđuje član 11 direktive, kojim se, u slučajevima gdje postoji opcija podnošenja alternativnih ponuda na projekat državne administracije, i pored toga što se ponuđaču istovremeno omogućava korišćenje metode za utvrđivanja cijene radova različite od one u upotrebi u zemlji u kojoj se ugovor dodjeljuje, ipak predviđa da tenderi budu usaglašeni sa uslovima tendera.

Sobzirom na argumente koje je iznijela Vlada Danske da se danskim zakonodavstvom kojim se uređuje dodjela javnih ugovora omogućava prihvatanje rezervacija, potrebno je zapaziti da se prilikom primjene ovog zakonodavstva mora u potpunosti poštovati načelo jednakog postupanja prema ponuđačima, načelo koje se nalazi u samoj srži direktive i nameće potrebu za tim da ponude budu usklađene sa uslovima tendera. Takva potreba ne bi bila zadovoljena ako bi se ponuđačima dopustilo da odstupe od osnovnih odredaba uslova tendera posredstvom rezervacija, osim u slučajevima gdje im se takvim odredbama izričito omogućava da odstupe.

(...) zbog činjenice da je kompanija Aktieselskabet Storebaeltsforbindelsen uputila poziv na dostavljanje ponuda na osnovu uslova kojima se u najvećoj mogućoj mjeri zahtijeva korišćenje danskih materijala, potrošačkih dobara, rada i opreme, te činjenice da su pregovori sa odabranim konzorcijumom bili sprovedeni na osnovu ponude kojom nisu bili ispoštovani uslovi tendera, Kraljevina Danska nije ispunila svoje obaveze prema pravnim normama Zajednice i konkretno je prekršila čl. 30, 48 i 59 Ugovora kao i Direktivu Vijeća br. 71/305/EEZ.“

*C-331/92, Gestión Hotelera Internacional SA protiv Comunidad Autónoma de Canarias, Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria and Gran Casino de Las Palmas SA  
(presuda Suda pravde od 19. aprila 1994. godine).*

### **Definicija javnih ugovora**

“ (...) Pitanje koje se nameće za nadležni državni sud jeste da li mješoviti ugovor koji se odnosi kako na izvršenje radova tako i na raspodjelu imovine potpada pod predmet Direktive br. 71/305.

Nužan odgovor na to pitanje je da u slučaju kada su radovi koji se izvode u hotelu i kazinu samo usputni radovi u odnosu na glavni predmet dodjele, sama dodjela, ako se sagleda u cjelini, ne može biti okarakterisana kao ugovor o javnim radovima prema značenju koje se podrazumijeva Direktivom br. 71/305.

Potvrda takvog tumačenja se može pronaći u Direktivi Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine koja se odnosi na usaglašavanje postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga (SG1992 L 209, str. 1).

Prema stavu 16 u preambuli te direktive, iz Direktive br. 71/305 slijedi da, ukoliko se ugovor želi svrstati u kategoriju ugovorâ o javnim radovima, njegov predmet mora biti izvršenje radova, te ako se ti radovi smatraju usputnim radovima a ne samim predmetom ugovora, neopravdano je na osnovu njihovog karaktera smatrati ovaj ugovor ugovorom o javnim radovima.

Na nadležnom državnom sudu je da utvrdi jesu li ti radovi usputni radovi u odnosu na glavni predmet dodjele.“

*C-389/92, “Ballast” (Ballast Nedam Groep NV protiv Belgian State, presuda Suda pravde od 14. aprila 1994. godine)*

### **Izbor ponuđača – Reference, dokazi, itd.**

“(…) Kada (...) neka kompanija radi dokazivanja svog ekonomskog i finansijskog položaja i tehničkog znanja i sposobnosti u svrhu upisa u službenu listu priznatih pre-duzeća, dostavi reference koje se odnose na njene supsidijare, ista kompanija je obavezna pokazati da, bez obzira kakva je priroda njene pravne veze sa ovim supsidijarima, ona zapravo ima na raspolaganju resurse supsidijara koji su neophodni za realizaciju ugovorâ. Na sudovima države je da u svjetlu činjeničnih i pravnih okolnosti pred sudom ocijeni jesu li takvi dokazi zaista dostavljeni u postupku u glavnoj stvari.

Odgovor na pitanje upućeno Sudu radi donošenja preliminarne odluke mora s toga biti da se Direktiva Vijeća br. 71/304/EEZ od 26. jula 1971. godine o ukidanju ograničenja na slobodu pružanja usluga u pogledu ugovora o izvođenju javnih radova i dodjeli ugovora o izvođenju javnih radova ugovaračima koji

djeluju putem agencija ili poslov-nica, kao i Direktiva Vijeća br. 71/305/EEZ od 26. jula 1971. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova moraju tumačiti tako da se njima dozvoljava da se, u svrhu ocjenjivanja kriterijuma koje treba zadovoljiti ugovarač prilikom ispitivanja prijave za upis podnesenih od strane dominantnog pravnog lica unutar jedne grupe, uzmu u obzir kompanije koje pripadaju toj grupi, s tim da je pravno lice o kome je riječ dužno pokazati da ima na raspolaganju resurse ovih kompanija neophodne za obavljanje radova. Na sudu države je da ocijeni da li je taj dokaz iznesen u toku postupka u glavnoj stvari.“

*C-359/93, "UNIX" (Komisija protiv Holandije, presuda Suda pravde od 24. januara 1995. godine)*

### **Uvod**

Ovaj predmet odnosi se na postupak javne nabavke koji je sproveo holandski ugovorni organ za dodjelu ugovora za snabdijevanje i održavanje meteorološke stanice. Prema rokovima i uslovima tog tendera tražen je operativni sistem UNIX. Komisija je prigovorila da ugovorni organ, propustivši da doda riječi "ili ekvivalent" nakon izraza UNIX, nije ispunio svoje obaveze iz člana 7 direktive (o opisivanju predmeta nabavke) i člana 30 Ugovora (o slobodi kretanja roba). Holandske vlasti su u svoju odbranu istakle da se sistem UNIX, u oblasti ITtehnologije, smatra tehničkom specifikacijom koja se generalno prepoznaje u prometu i nije potrebno dodavati riječi "ili ekvivalent". Sud je odbacio ovaj argument. Konstatovao je da se direktivom zabranjuje isticanje robne marke, osim ako se predmet ugovora ne može drugačije opisati specifikacijama koje su dovoljno određene i u potpunosti razumljive svim učesnicima i ako je isticanje robne marke praćeno riječima "ili ekvivalent". Strane u postupku su priznale da sistem UNIX nije standardizovan i da je to ime konkretne marke proizvoda.

Budući da iza izraza UNIX nije bilo riječi "ili ekvivalent", postojala je mogućnost da privredni subjekti budu spriječeni da učestvuju u postupku nabavke. U isto vrijeme, tim isticanjem se mogao spriječiti tok uvoza u trgovini unutar Zajednice i zbog toga se smatra da je u suprotnosti sa odredbom člana 30 Ugovora, jer se ugovor isključivo rezerviše za dobavljače koji namjeravaju koristiti sistem konkretno naveden u uslovima ugovora.

### **Korištenje tehničkih specifikacija**

"Dana 10. decembra 1991. godine Nederlands Inkoopcentrum NV, holandski ugovorni organ, objavio je obavještenje o dostavi ponuda u Službenom listu

Evropske zajednice u vezi sa nabavkom i održavanjem meteorološke stanice.

To obavještenje o dostavi ponuda, koje postavljeno kao model u Dodatku III Direktive br. 77/62, nije sadržalo nikakvo upućivanje na osobe ovlašćene da prisustvuju otvaranju tendera ili na datum, vrijeme i mjesto otvaranja.

Štaviše, u opštim uslovima i zahtjevima ugovornog organa navedeno je da je traženi operativni sistem bio "UNIX", što je naziv softverskog sistema koji je izradio Bell Laboratories iz ITT(SAD) radi spajanja nekoliko kompjutera različitog proizvodnog tipa.

(...)

Potrebno je imati u vidu to da se članom 7(6) Direktive br. 77/62 zabranjuje navođenje proizvodnih marki osim ako takvo navođenje nije praćeno riječima "ili slično" budući da predmet ugovora inače ne može biti opisan specifikacijama koje su u dovoljnoj mjeri precizne i u cjelosti razumljive za sve relevantne strane.

Strane se, međutim, slažu da sistem UNIX nije standardizovan i da je to naziv posebne marke proizvoda.

Stoga činjenica da termin UNIX nije bio praćen riječima "ili slično" ne samo da može odvratiti ekonomske operatere koji koriste sisteme slične UNIX-u od učešća u postupku dostavljanja ponuda, nego isto tako može ugroziti i izvozni protok prometu unutar Zajednice, suprotno članu 30 Ugovora, i to time što bi se ugovor rezervisao isključivo za dobavljače koji planiraju koristiti sistem koji se ovdje posebno navodi.

Shodno tome, ugovorni organ je nakon izraza UNIX trebalo da doda riječi "ili slično", kako se to zahtijeva članom 7(6) Direktive br. 77/62.

Iz prethodnog slijedi da, time što u obavještenju o predmetnom ugovoru nije navela osobe ovlašćene da prisustvuju otvaranju tendera, kao i datum, vrijeme i mjesto otvaranja, te time što je u opšte uslove i zahtjeve uvrstila tehničku specifikaciju definisanu upućivanjem na konkretan proizvod posebne proizvodne marke, Kraljevina Holandija nije ispunila svoje obaveze prema Direktivi br. 77/62 i prema članu 30 Ugovora.

*C-318/94, Komisija protiv Njemačke  
(presuda Suda pravde od 28. marta 1996. godine)*

## Uvod

Ovaj predmet se odnosi na dodjelu ugovora za vodoprivredne radove na rijeci Ems u Njemačkoj bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Prema zakonima Njemačke, planove za produbljivanje rijeke mora odobriti regionalni organ. U toku otvorenog postupka taj regionalni organ, koji ranije nije uložio prigovor, obavijestio je da se ne slaže sa projektom zbog određenih pitanja zaštite okoline. Donesena je odluka da se planovi izmijene i nakon toga su prihvaćeni. Zbog kašnjenja u odobravanju planova, ugovorni organ je odlučio da ne sprovede otvoreni postupak, nego da ugovor dodijeli u pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Ugovor je na kraju potpisan po završenom pregovaračkom postupku. Komisija je osporila primjenu tog postupka i pokrenula postupak pred Sudom. Njemačke vlasti su u svoju odbranu tvrdile da je bilo neophodno da se radovi završe do odgovarajućeg datuma kada je plovilo moralo da bude isporučeno. Po njihovom mišljenju, nije bilo moguće provesti otvoreni postupak koji bi morao trajati najmanje 72 dana. Sud je odbacio taj argument, tvrdeći da je izuzetak od objavljivanja poziva moguć samo ako su ispunjena tri sljedeća uslova, i to kumulativno: postojanje nepredvidljivog događaja, krajnja hitnost zbog koje se ne mogu ispuniti rokovi utvrđeni u drugim postupcima i posljednji, slučajna veza između tog događaja i krajnje hitnosti koja iz njega proizilazi. Ako jedan od tih uslova nije ispunjen, primjena pregovaračkog postupka nije osnovana. Nepredvidljivi događaj koji su njemačke vlasti navele u svoju odbranu bio je potpuno neočekivano odbijanje regionalnog organa da odobri prvobitne planove. Sud se nije složio - mogućnost da tijelo koje mora odobriti projekat može prije isteka roka utvrđenog u tu svrhu dati prigovore iz razloga koje ima pravo da iznese predstavlja, dakle, nešto što se može predvidjeti. Stoga odbijanje da se projekat odobri ugovorni organ ne može smatrati događajem koji on nije mogao predvidjeti u smislu direktiva.

### *Uslovi za korišćenje postupaka nabavke*

“Podneskom Sekretarijatu suda uloženom dana 6. decembra 1994. godine, Komisija Evropske zajednice podnijela je tužbu prema članu 169 Ugovora o EEZ radi utvrđivanja da se – nakon što je Ured za plovne puteve i navigaciju iz Emdena (Njemačka) dodijelio ugovor o javnim radovima za pročišćavanje nataloženog materijala iz riječnog korita donjeg toka rijeke Ems na potezu između Papenburga i Oldersuma, posredstvom pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za dostavljanje ponuda u Službenom listu Evropske zajednice – smatra da Savezna republika Njemačka nije ispunila svoje obaveze prema Direktivi Vijeća br. 71/305/EEZ od 26. jula 1971. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG, Speci-



jalno izdanje na engleskom jeziku iz 1971. (II), str. 682), zajedno sa izmjenama i dopunama u Direktivi Vijeća br. 89/440/EEZ od 18. jula 1989. godine (SG1989 L 210, str. 1, u daljem tekstu “direktiva”).

U septembru 1989. godine, na zahtjev grada Papenburga, sastavljen je plan da se izmi-jeni korito donjeg toka rijeke Ems u cilju da se na ovoj rijeci omogući redovna plovidba za plovila tipa “Panama” sa dimenzijama plovnog gaza od 6,80 metara. Produbljivanje ovog dijela rijeke Ems bilo je od velikog ekonomskog značaja za ovaj region. Štaviše, tokom 1990. godine, brodogradilište Meyer-Werft, kao najveći poslodavac u regionu, sklopilo je ugovor o isporuci plovila tipa “Panama” najkasnije do 18. februara 1992. go-dine. Dnevna kazna od 80.000 američkih dolara utvrđena je u slučaju da se ne ispoštuje unaprijed utvrđeni rok isporuke. Isporuka plovila na taj dan mogla se odvijati samo nakon završetka ovih radova.

Prema njemačkom zakonodavstvu, planovi za produbljivanje donjeg toka rijeke Ems morali su biti odobreni kroz proceduru koja konkretno zahtijeva saglasnost regionalnog organa vlasti Weser-Ems oblasti. Na kraju maja 1991. godine, tj. na dan predviđen za zaključenje ovog postupka, regionalni organ vlasti u oblasti Weser-Ems, koji ranije nije uložio nikakav prigovor, izdao je obavještenje da nije dao saglasnost za projekat po ekološkom osnovu. Nakon toga donosena je odluka da se nastavi postupak u cilju pribavljanja saglasnosti samo u vezi planova za taj dio projekta, koji se sastojao od privremenog produbljivanja korita rijeke ne bi li se omogućio prolaz za plovilo koje je gradilo brodogradilište Meyer-Werft. Planovi za ovaj djelimični projekat bili su definitivno odobreni dana 15. avgusta 1991. godine.

Međutim, dana 15. aprila 1991. godine, Ured za plovne puteve i plovidbu iz Emdena (u daljem tekstu “Ured”), koji je namjeravao dodijeliti radove u skladu sa javnim po-stupkom, uputio je prethodno obavještenje zajedno sa informacijama o predviđenim radovima, koje je bilo objavljeno u dodatku u Službenom listu Europske zajednice 20. aprila 1991. godine.

Sobzirom na zastoj u odobravanju planova, Ured je donio odluku da odustane od javnog postupka i da dodijeli ugovor putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Ugovor je bio dodijeljen 15. avgusta 1991. godine na osnovu pregovaračkog postupka.

Mora se naglasiti da, s ciljem da se u obzir uzmu kako javni tako i privatni interesi prisutni u postupcima za dobijanje odobrenja na projekte o javnim radovima, državama članicama je dopušteno da prenesu na fizička ili pravna lica na koja se projekat eventualno odnosi izvjesna prava koja su nadležni organi dužni poštovati.



Mogućnost da tijelo koje je dužno davati odobrenja na projekat, eventualno prije isteka roka utvrđenog za ovu svrhu, iznese primjedbe iz razloga na osnovu kojih ima pravo da ih iznese, je s toga nešto što je moguće predvidjeti u postupku odobravanja plana.

Odbijanje regionalnih vlasti u Weser-Ems oblasti da odobre projekat za pročišćavanje rječnog korita donjeg toka rijeke Ems, usljed čega se obavezuju nadležni organi da projekat izmijene i dopune, ne može se stoga posmatrati kao događaj koji ugovorni organi nisu predvidjeli u skladu sa značenjem člana 5(3)(c) Direktive.

Iz prethodnog slijedi da je – bez potrebe da se ustanovi jesu li drugi uslovi odstupanja u ovom slučaju ispunjeni, iz razloga što je Ured za plovne puteve i plovidbu iz Emdena dodijelio ugovore o javnim radovima za pročišćavanje korita donjeg dijela toka rijeke Ems na potezu između Papenburga i Oldersuma, putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u Službenom listu Evropske zajednice – Savezna Republika Njemačka propustila ispuniti svoje obaveze prema Direktivi Vijeća br. 71/305/EEZ od 26. jula 1971. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, i njenim izmjenama i dopunama u Direktivi Vijeća br. 89/440/EEZ od 18. jula 1989. godine.“

C-44/96, “Mannesmann“ (Mannesmann Anlagenbau Austria AG i drugi protiv Strohal Rotationsdruck GesmbH, presuda Suda pravde od 15. januara 1998. godine)

### *Tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava*

“Prema definiciji iz prve tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37 o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, pod ugovornim se organima, pored ostalog, podrazumijeva tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava; u drugoj tački se predviđa da se pod tim tijelom podrazumijeva svako tijelo koje je osnovano za određene svrhe zadovoljavanja potreba od opšteg interesa, koje nema industrijski ili komercijalni karakter, ima svojstvo pravnog lica i u neposrednoj je zavisnosti od državnih, regionalnih ili lokalnih organa vlasti ili ostalih tijela koja su uređena pravilima javnog prava.

Subjekt poput Österreichische Staatsdruckerei (austrijska državna štamparija, ili skraćeno ‘ÖS’) mora se smatrati tijelom koje je uređeno pravilima javnog prava, a time i ugovornim organom prema značenju prethodno pomenutih odredaba, ukoliko:

- su dokumenti koje je ŐS duŕan predočiti usko povezani sa javnim poretkom i in-stitucionalnim funkcionisanjem drŕжаве, i zahtijevaju zagarantovane uslove nabavke i proizvodnje kojima se osigurava poštovanje standarda povjerljivosti i sigurnosti, imajući u vidu da u tom pogledu uslov da je tijelo moralo biti osnovano radi “kon-kretnne” svrhe zadovoljavanja potreba od opštjeg interesa, a koje nema industrijski ili komercijalni karakter, ŕto ne znači da bi mu trebalo povjeriti isključivo, ili pak u prvom redu, samo zadatak zadovoljavanja takvih potreba;
- ŐS ima svojstvo pravnog lica;
- generalnog direktora ŐS-a imenuje tijelo u čiji sastav ulaze uglavnom članovi koje imenuje Ured saveznog kancelara ili različita ministarstva, ŐSpodlijeŕe kontroli od strane Revizorskog suda, većina njegovih dionica je joŕ u vlasniŕtvu drŕжаве Austrije i drŕžavna sluŕŕba za kontrolu je nadleŕna za monitoring ŕtampanih stvari na koje se primjenjuju sigurnosne mjere.

Ugovori o radu koje je sklopio taj subjekat treba smatrati ugovorima o izvođenju javnih radova u značenju člana 1(a) direktive nevezano za njihovu prirodu i bez obzira na to koliko je mali ili veliki relativni omjer prema kojem oni predstavljaju djelatnosti ŐS-a obavljane u svrhu zadovoljavanja potreba neindustrijskog ili nekomercijalnog karaktera. Preduzeće koje obavlja poslovne aktivnosti, a u kojem ugovorni organ prema značenju prve tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37 o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima ima većinski dioničarski udio, ne treba smatrati tijelom koje je uređeno pravilima javnog prava u skladu sa značenjem druge tačke te odredbe – prema kojoj to mora biti tijelo osnovano za konkretnu svrhu zadovoljavanja potreba od opštjeg interesa, koje nema industrijski ili komercijalni karakter – a shodno tome i ugovornim organom po jedinom osnovu da je to preduzeće osnovao ugovorni organ ili da ugovorni organ na njega prenosi sredstva stečena iz djelatnosti obavljanih radi zadovoljavanja potreba od opštjeg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter.

Takođe, na ugovor o javnim radovima ne primjenjuju se odredbe direktive kada se radi o projektu koji se od početka u cjelosti ubraja u objekte preduzeća koje nije ugovorni organ i kada je ugovore o radu u odnosu na taj projekat sklopio ugovorni organ u ime tog preduzeća.

*C-353/96, Komisija protiv Irske  
(presuda Suda pravde od 17. decembra 1998. godine)*

### *Tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava*

“Podneskom Sekretarijatu Suda dana 29. oktobra 1996. godine, Komisija Evropske zajednice pokrenula je tužbu prema članu 169 Ugovora o EZ radi utvrđivanja da, time što nije postupila u skladu sa odredbama Direktive Vijeća br. 77/62/EEZ od 21. decem-bra 1976. godine o postupcima za dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba (SG1977 L 13, str. 1), sa izmjenama i dopunama u Direktivi Vijeća br. 88/295/EEZ od 22. marta 1988. godine (SG1988 L 127, str. 1), i konkretno time što nije objavila svoj javni poziv na podnošenje ponuda za nabavku vještačkog gnojiva u ime preduzeća Coillte Teoranta u Službenom listu Evropske zajednice, Irska nije ispunila svoje obaveze prema Ugovoru o EZ. (...).

Prema tvrdnji Vlade Irske, Coillte Teoranta se ne može smatrati ugovornim organom ni prema značenju iz Direktive br. 77/62, niti Direktive br. 93/36.

Vlada tvrdi da je Coillte Teoranta privatno preduzeće na koje se primjenjuje Zakon o privrednim društvima. Stoga je ono komercijalno privredno društvo koje pripada državi.

Ovlašćenja za imenovanje i smjenjivanje njegovih službenika te definisanje njegove opšte poslovne politike nisu obimnije od onih koje su predviđene u aktu o osnivanju i statutu privatnog društva koje je skoro u cjelini u vlasništvu jednog dioničara. Njegovim svakodnevnim poslovanjem, s druge strane, rukovodi se nezavisno i država nema uticaja na dodjelu ugovora.

S druge strane, Irska ne osporava to da ako se kompanija Coillte Teoranta željela svrstati u kategoriju ugovornog organa, onda je morala objaviti poziv za dostavljanje ponuda za javni ugovor o kojem je ovdje riječ.

Nužno je kao prvo pomenuti da se činjenice ovog predmeta ubrajaju isljučivo u pred-met Direktive br. 77/62. U vrijeme izdavanja poziva za dostavljanje ponuda, pa čak i kada je dodjeljivan dati ugovor, rok za transpoziciju, odnosno prenošenje Direktive br. 93/36 u domaće zakonodavstvo još nije bio istekao, i Irska je još nije bila transponovala.

Na pitanje da li je Coillte Teoranta ugovorni organ u smislu Direktive br. 77/62, dužni smo konstatovati da je, za razliku od tijela koje je razmatrano u predmetu Beentjes, Coillte Teoranta ima svojstvo pravnog lica. Štaviše, postoji saglasnost da ova kompanija ne dodjeljuje javne ugovore u ime državnog, odnosno regionalnog, odnosno lokalnog organa vlasti.

U ovakvim okolnostima, Coillte Teoranta se ne može posmatrati kao državni, regio-nalni, odnosno lokalni organ u značenju člana 1(b) Direktive br. 77/62. Još se, međutim, mora razmotriti da li je Coillte Teoranta jedno od tijela koje odgovara definiciji pravnih lica uređenih pravilima javnog prava i navedenih u Dodatku IDirektive br. 77/62.

Kada se radi o Irskoj, u ovom dodatku su pod pojmom ugovorni organ opisani ostali javni organi čiji ugovori o javnoj nabavci roba jesu predmet kontrole koju obavlja država.

Mora se imati u vidu da je cilj usaglašavanja na nivou Zajednice postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba zapravo ukloniti prepreke slobodnom kretanju roba.

Radi osiguravanja potpune primjene načela slobode kretanja, izraz “ugovorni organ“ obavezno se tumači u funkcionalnom značenju (u tom smislu vidi presudu od 10. no-vembra 1998. godine u predmetu br C-360/96 Gemeente Arnhem i Gemeente Rheden protiv BFIHoldinga [1998] ECRI-6821, stav 62). Ovdje je potrebno napomenuti da je država ta koja je uspostavila Coillte Teoranta i povjerila mu konkretne zadatke, koji su se u načelu sastojali od gazdovanja državnim šumama i upravljanja šumskoprivrednim djelatnostima, ali i brige o različitim objektima od javnog interesa. Isama država je ta koja ima ovlašćenja da imenuje glavne službenike u Coillte Teoranta.

Štaviše, ovlašćenje ministra da daje uputstva za Coillte Teoranta, putem kojih se kon-kretno od iste kompanije zahtijeva da postupi u skladu sa politikom države u oblasti šumarstva ili da obezbijedi precizirane usluge ili objekte, te ovlašćenja koja se prenose na tog ministra i ministra finansija po finansijskim pitanjima, pružaju mogućnost državi da kontroliše privrednu djelatnost koju obavlja Coillte Teoranta.

Premda uistinu ne postoji odredba u smislu da se državna kontrola proširuje na kon-kretnu dodjelu ugovora od strane Coillte Teoranta o javnoj nabavci roba, država, ipak, može u najmanju ruku, posredno upražnjavati takvu kontrolu.

Posljedica toga je da se Coillte Teoranta mora posmatrati kao “javni organ čije ugovore o javnoj nabavci roba kontroliše država“ u smislu tačke VIDodatka IDirektive br. 77/62.

Coillte Teoranta je dakle ugovorni organ u smislu Direktive br. 77/62 i stoga je bio obavezan u ovom slučaju objaviti javni poziv za dostavljanje ponuda u Službenom listu Evropske zajednice.“

*C-360/96, "Gemeente Arnhem" (Gemeente Arnhem and  
Gemeente Rheden protiv BFI Holding BV,  
presuda Suda pravde od 10. novembra 1998. godine)*

***Tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava***

"(...) državni sud traži pojašnjenje u pogledu odnosa između izraza 'potrebe od opšteg interesa' i izraza 'nemaju industrijski ili komercijalni karakter', i postavlja konkretno pitanje da li je namjera ovog drugog izraza da se ograniči izraz 'potrebe od opšteg interesa' na one koje nisu industrijskog ili komercijalnog karaktera ili, suprotno tome, da li on znači da sve potrebe od opšteg interesa nisu po svom karakteru industrijske ili komercijalne.

U tom pogledu, iz druge tačke člana 1(b) Direktive 92/50 je u njegovim različitim jezičkim verzijama jasno da nepostojanje industrijskog ili komercijalnog karaktera jeste kriterijum čija je namjera da pojasni značenje izraza 'potrebe od opšteg interesa' korišćenog u toj odredbi.

U prethodno citiranim stavovima 22 do 24 iz Mannesmann Anlagenbau Austria, Sud je usvojio isto tumačenje u vezi sa drugom tačkom člana 1(b) Direktive Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54), odredbe koja je u osnovi ista kao i druga tačka člana 1(b) Direktive br. 92/50.

Štaviše, jedino tumačenje kojim se može garantovati djelotvornost druge tačke člana 1(b) Direktive br. 92/50 je to da se njime u okviru kategorije potreba od opšteg interesa stvara potkategorija potreba koje nisu industrijskog ili komercijalnog karaktera.

Da je smatrao da sve potrebe od opšteg interesa nisu industrijskog ili komercijalnog karaktera, zakonodavni organ Zajednice to tako ne bi rekao, zbog toga što u tom kon-tekstu druga komponenta definicije ne bi imala nikakvu svrhu.

(...) druga tačka člana 1 (b) Direktive br. 92/50 mora se tumačiti tako da se smatra da je zakonodavni organ napravio razliku između potreba od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter i potreba od opšteg interesa koje imaju industrijski ili komercijalni karakter.

Slijedeće, mora se uzeti u obzir i to da je svrha usklađivanja na nivou Zajednice postu-paka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga da se eliminišu prepreke koje stoje na putu ostvarivanja slobode pružanja usluga i time zaštite

interesi ekonomskih operatera formiranih u državi članici koji žele ponuditi robe ili usluge ugovornim organima u drugoj državi članici.

Shodno tome, cilj Direktive br. 92/50 je da se izbjegne opasnost preferencijalnog od-nosa prema državnim ponudiocima ili kandidatima u svim slučajevima kada ugovor dodjeljuju ugovorni organi (vidi u tom smislu prethodno citirani predmet Mannesmann Anlagenbau Austrija, stav 33).

Činjenica da konkurencija postoji nije dovoljna da se isključi mogućnost da tijelo koje finansira ili kontroliše država, teritorijalne vlasti ili drugi organi uređeni pravilima javnog prava eventualno izaberu da se rukovode motivima koji nisu čisto ekonomske prirode. Stoga, na primjer, takvo tijelo može smatrati ispravnim i to da pretrpi određene finansijske gubitke s ciljem da slijedi konkretnu nabavnu politiku tijela od kojeg je neposredno zavisno.

Štaviše, budući da je teško zamisliti bilo kakvu aktivnost koju u svim okolnostima ne bi mogla obavljati privatna preduzeća, uslov da ne bi trebalo postojati nijedno privatno preduzeće koje može zadovoljiti potrebe zbog kojih je sporno tijelo osnovano vjerovatno bi vodio ka tome da se izraz 'tijelo uređeno pravilima javnog prava' korišćen u članu 1(b) Direktive br. 92/50 protumači kao besmislen.

Beskorisna je primjedba da bi pribjegavanjem primjeni člana 6 Direktive br. 92/50, ugovorni organi mogli izbjeći konkurenciju privatnih preduzeća koja su sebe smatrala sposobnim za zadovoljavanje istih onih potreba od opšteg interesa koje su u stanju za-dovoljiti i sporni subjekt.

Zaštita onih koji se pojavljuju kao konkurenti tijelima uređenim pravilima javnog prava već je osigurana odredbama Ugovora o EZ počevši sa članom 85 i članovima koji slijede iza njega, budući da je primjena člana 6 Direktive br. 92/50 uslovljena time da zakoni, propisi ili administrativne odredbe na kojima je zasnovano ekskluzivno pravo tijela moraju biti usklađeni sa Ugovorom. Upravo je zbog tog razloga, u predmetu Mannesmann Anlagenbau Austria citiranom u prethodnom dijelu ovih teza, stav 24, bez razmatranja jesu li privatna preduzeća bila u mogućnosti zadovoljiti iste potrebe, Sud smatrao da je jedna državna štamparija zadovoljila potrebe od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter.

Slijedi da se član 1(b) Direktive br. 92/50 može primjenjivati na konkretno tijelo upr-kos tome što privatna preduzeća zadovoljavaju ili mogu zadovoljiti iste potrebe kao i to tijelo, te da nepostojanje konkurencije nije uslov koji se nužno uzima u obzir kod definisanja tijela uređenog pravilima javnog prava.

Mora se međutim istaći da postojanje konkurencije nije u potpunosti bez značaja kada je riječ o pitanju da li se potreba od opšteg interesa razlikuje od one industrijskog ili komercijalnog karaktera.

Postojanje značajne konkurencije, a naročito činjenica da se dati subjekt suočava sa konkurencijom na tržištu, može ukazivati na nepostojanje potrebe od opšteg interesa koja nema industrijski ili komercijalni karakter.

Nasuprot tome, ove druge potrebe se prema opštem pravilu zadovoljavaju na način drugačiji od onog zasnovanog na raspoloživosti robe ili usluga na tržištu, kako pokazuje lista tijela uređenih pravilima javnog prava sadržana u Dodatku IDirektive br. 71/305/EEZ od 26. jula 1971. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG, Specijalno izdanje na engleskom jeziku, 1971 (II), str. 682), sa njenim izmijenama i dopunama iz Direktive br. 93/37, na koji se član 1(b) Direktive br. 92/50 odnosi. Premda nije iscrpna, ova lista je zamišljena da bude što je moguće kompletnija. Analiza te liste pokazuje da se, po pravilu, u sporedne potrebe ubrajaju one koje iz razloga koji su vezi sa opštim interesom sama država odabere ne bi li ostvarila, ili nad kojima želi zadržati, odlučujući uticaj.

U ovom slučaju nesporno je to da se uklanjanje i tretiranje otpada iz domaćinstava može posmatrati kao nešto što predstavlja potrebu od opšteg interesa.

Budući da se stepen zadovoljenja te potrebe koji se smatra nužnim iz razloga javnog zdravlja i zaštite okoline ne može postići korišćenjem usluga odlaganja koje su u potpunosti i djelimično raspoložive privatnim licima iz privatnih ekonomskih operatera, ta djelatnost je jedna od onih za koje država može zahtijevati da je obavljaju javni organi ili nad kojom ona nastoji zadržati odlučujući uticaj. (...) izraz 'potrebe od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter' ne isključuju potrebe koje isto tako zadovoljavaju ili koje mogu zadovoljiti privatna preduzeća.“

*C-349/97, Komisija protiv Španije  
(presuda Suda pravde od 8. maja 2003. godine)*

### *Izuzeća od primjene direktiva*

(...) Sud je dozvolio izuzeće u primjeni direktiva o dodjeli ugovora o javnim radovima, ili tzv. izuzeće u primjeni kod internog ugovora (in-house), koje se odnosi na ugovore zaključene od strane ugovornog organa sa određenim javnim organizacijama koje su sa njim samim usko povezane. Ograničenja u



pogledu tog izuzeća objašnjena su konkretno u predmetu br. C-107/98 Teckal [1999] ECRI-8121, stav 50, i predmetu br. C-94/99 ARGEGewässerschutz [2000] ECRI-11037, stav 40.

Jasno je iz ovih presuda da je za postojanje ugovora o javnim radovima u slučaju ne-postojanja izričitog izuzeća po pravilu dovoljno da je ugovor s jedne strane zaključen između lokalnog organa vlasti, i s druge strane lica koje je pravno odvojeno od tog organa. Jedini slučaj u kojem je situacija drukčija jeste kada istovremeno lokalni organ vlasti vrši kontrolu nad tim licem sličnu onoj koju vrši nad vlastitim odjeljenjima u svom sastavu i kada to lice izvršava veći dio svoje djelatnosti u sklopu jednog ili više organa u čijem se vlasništvu nalazi.

Takvo je stanje u ovom slučaju. Prema članu 88(4) Zakona br. 66/97 od 30. decembra 1997. godine od državnog preduzeća poznatog pod nazivom Tragsa, koje je istovremeno instrument i tehnička služba španske administracije, zahtijevano je da samo ili korišćenjem pomoći od svojih supsidijara, realizira samo onaj posao koji joj je povjerila generalna državna uprava, autonomne zajednice ili njima podređena javna tijela. Prema članu 88(1) i 88(2), Tragsa je državna kompanija i autonomne zajednice mogu u nju investirati na način da putem dionica steknu udio u njenom kapitalu.“

*C-225/98, Komisija protiv Francuske  
(presuda Suda pravde od 26. septembra 2000. godine)*

### *Uvod*

U ovom predmetu jedna od osam pritužbi 49 koje je uložila Komisija protiv Francuske ticala se činjenice da je francuski ugovorni organ iz regije Pas-de-Calais opisao radove koji su bili predmet postupka javne nabavke pozivajući se ne samo na međunarodnu klasifikaciju, nego i klasifikaciju koju su usvojile francuske stručne organizacije. Po mišljenju Komisije, to je bilo diskriminativno u odnosu prema stranim dobavljačima. U vezi s tim, Sud je prvo konstatovao da se svim principima jednakog tretmana sprečava ne samo otvorena diskriminacija po osnovu državljanstva, nego i svaka skrivena diskriminacija koja, primjenom drugih kriterijuma razlikovanja, dovodi de facto do istih rezultata. Klasifikacije koje je koristio francuski organ “bile su tako specifične i nerazumljive da su, po pravilu, samo francuski kandidati mogli odmah shvatiti o čemu govore“. Kao rezultat, upotreba tih referenci za utvrđivanje predmeta javne nabavke imala je takav efekat da su domaći dobavljači dobili više informacija, što im je olakšalo dostavljanje zadovoljavajućih ponuda. Kao što je Sud istakao, “teže je za ponuđače iz drugih država da dostave ponude u



kratkom roku – jer prvo moraju od ugovornog organa saznati svrhu i sadržaj tih referenci“. Sud je zaključio da, budući da su reference koje su koristile francuske vlasti uticale na strane ponuđače na način da ih odvrate od učešća u tenderu, francuske vlasti su izvršile indirektnu diskriminaciju i ograničenje slobode pružanja usluga u smislu Ugovora.

Druga pritužba tiče se primjene kriterijuma od strane ugovornog organa za izbor naj-bolje ponude zahtjeva da se zaposle osobe koje duže vrijeme traže zaposlenje. Komisija je, pozivajući se na presudu u predmetu br. 31/87, tvrdila da je primjena takvog kriterijuma dozvoljena samo kao dodatni uslov koji je u vezi sa za izvršenje ugovora, a ne kao kriterijum za dodjelu ugovora. Sud se nije složio s ovim mišljenjem, istakavši da je u predmetu “Beentjes“ primjena tog uslova bila osnova za odbacivanje ponude koja nije ispunjavala uslove i prema tome je to bio kriterijum i za izbor ponude. Po mišljenju Suda pravde, ugovorni organi mogu bazirati izbor ponude na sposobnosti izvođača da ispunji uslove koji se odnose na borbu protiv nezaposlenosti, pod uslovom da je taj uslov u skladu sa osnovnim principima komunitarnog prava, u suštini, s principom nediskriminacije i slobodnog kretanja usluga. Štaviše, primjena tog uslova mora biti u skladu sa odredbama direktiva o javnim nabavkama i ne može dovesti do direktne ili indirektno diskriminacije prema izvođačima iz drugih država Evropske unije, mora biti izričito navedena u obavještenju o nabavci i izvođač mora biti upoznat sa njegovom primjenom.

*C-324/98, “Teleaustria“ (Telaustria Verlags GmbH i Telefonadress GmbH protiv Telekom Austria AG, presuda Suda pravde od 7. decembra 2000. godine)*

### *Transparentnost*

“Direktivom br. 93/38 obuhvaćen je ugovor zaključen radi ostvarivanja novčanog interesa, u pisanom obliku, između preduzeća, s jedne strane, koje je zakonom države članice posebno zaduženo za upravljanje telekomunikacionim uslugama i čiji kapital je u potpunosti u vlasništvu javnih organa te države i, s druge strane, privatnog preduzeća, pri čemu prema ugovoru prvo preduzeće povjerava drugom proizvodnju i objavljivanje, radi javnog distribuiranja, štampanih i elektronski dostupnih spiskova telefonskih pretplatnika (telefonskih imenika);

Iako je obuhvaćen Direktivom br. 93/38, prema pravu Zajednice u ovom trenutku, takav ugovor je isključen iz njene primjene na temelju činjenice, naročito, da se naknada koju je prvo preduzeće dalo drugom sastoji u tome

da je drugo preduzeće dobilo pravo da eksploatiše vlastitu uslugu uz naplatu. Međutim, činjenica da takav ugovor ne spada u predmet primjene Direktive br. 93/38 ne sprečava Sud pravde da pomogne domaćem sudu države članice koji je uputio nekoliko pitanja za donošenje prethodne odluke. U tu svrhu, Sud može uzeti u obzir i druge faktore za davanje tumačenja koje može pomoći u odlučivanju u postupku u glavnoj stvari.

Stim u vezi, treba imati na umu da, bez obzira na činjenicu da, prema pravu Zajednice u ovom trenutku, ovakvi ugovori nisu sadržani u predmetu Direktive br. 93/38, ugovorni organi koji ih zaključuju su, ipak, obavezni da se, generalno, pridržavaju temeljnih pravila Ugovora i, konkretno, principa nediskriminacije po osnovu državljanstva.

Kao što je Sud utvrdio u predmetu br. C-275/98 Unitron Scandinavia i 3-S[1999] ECRI-8291, stav 31, navedeni princip podrazumijeva, naročito, obavezu transparentnosti kako bi se ugovorni organ mogao uvjeriti da se taj princip poštuje.

Obaveza transparentnosti koja je nametnuta ugovornom organu sastoji se od toga da se u korist svakog potencijalnog dobavljača osigura stepen oglašavanja koji je dovoljan da omogući tržištu usluga da bude otvoreno za konkurenciju i da se može izvršiti pro-vjera nepristrasnosti postupka nabavke.“

*C-380/98, “Univerzitet u Kembridžu“ (The Queen protiv H.M. Treasury, ex parte: University of Cambridge, presuda Suda pravde od 3. oktobra 2000. godine)*

### **Ugovorni organi – Tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava**

U članu 1(b) Direktive br. 92/50 koja se odnosi na usaglašavanje postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga, Direktive br. 93/36 o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim nabavkama roba i Direktive br. 93/37 o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, predviđa se njegovom prvom tačkom, da izraz ugovorni organi obuhvata, pored ostalog, tijela uređena pravilima javnog prava, a drugom tačkom, da tijelo uređeno pravilima javnog prava podrazumijeva svako tijelo koje se formira radi konkretne svrhe ispunjavanja potreba od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter (prva alineja), ima svojstvo pravne osobe (druga alineja) i većim ga dijelom finansira država, odnosno regionalne ili lokalne vlasti, odnosno druga tijela uređena pravilima javnog prava, ili je predmet upravnog nadzora od strane takvih tijela, ili, pak, ima upravni, rukovodni ili nadzorni odbor, u čijem članstvu je više od polovine onih

članova koje imenuju državne, regionalne ili lokalne vlasti, odnosno druga tijela uređena pravilima javnog prava (treća alineja).

U trećoj alineji, izraz “finansiraju” ... [jedan ili više ugovornih organa], ako se na propi-san način tumači, podrazumijeva dodjele ili grantove koje isplaćuje jedan ili više ugovornih organa radi potpore istraživačkom radu i studentske stipendije koje isplaćuju lokalni organi iz domena obrazovanja univerzitetima kao školarinu za imenovane studente.

Za razliku od toga, isplate koje vrši jedan ili više ugovornih organa, bilo u kontekstu ugovora za usluge koje čine istraživački rad ili kao naknadu za druge usluge poput kon-sultantskih ili za organizaciju konferencija, ne predstavljaju javno finansiranje u okviru značenja ovih direktiva.

Na osnovu pravilne konstrukcije, ovaj izraz u gorepomenutom članu 1(b), druga tačka, treća alineja, pretežno znači više od polovine.

Radi tačnog utvrđivanja procenta javnog finansiranja konkretnog tijela u obzir se mora uzeti cjelokupan prihod tijela, uključujući i onaj dio koji potječe iz komercijalne djelat-nosti.

Odluka o tome da li je tijelo poput univerziteta takođe ugovorni organ u skladu sa značenjem člana 1(b) Direktive br. 92/50 koja se odnosi na usaglašavanje postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga, Direktive br. 93/36 o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim nabavkama roba i Direktive br. 93/37 o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, mora se donositi na godišnjem osnovu, i budžetska godina u kojoj počinje postupak nabavke mora se posmatrati kao najprimjereniji period za izračunavanje načina finansiranja tog tijela, tako da obračun mora biti izvršen na osnovu cifara koje su na raspolaganju s početkom budžetske godine, čak i ako su provizorne ili privremene. Prilikom započinjanja postupka nabavke, tijelo koje u smislu prethodno pomenutih direktiva čini ugovorni organ, ostaje što se tiče te nabavke i dalje dužno poštovati uslove iz tih direktiva sve dotle dok se dati postupak ne okonča.

*C-94/99, ARGE Gewässerschutz protiv Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (Presuda Suda pravde od 7. decembra 2000. godine)*

### **Jednak tretman i nediskriminacija**

“ARGE, udruženje preduzetnika i građevinskih inženjera, dostavilo je ponudu u otvo-renom postupku za dostavljanje ponuda koji je organizovalo Savezno

ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, za ugovor o uzimanju i analizi uzoraka vode iz različitih jezera i rijeka u Austriji u periodu 1998/99. i 1999/2000. godine. Pored udruženja ARGEponude su dostavili i drugi davaoci usluga u javnom sektoru, naime Österreichische Forschungszentrum Seibersdorf GmbH Österreichische Forschungs- und Prüfungszentrum Arsenal GmbH, dva istraživačka instituta.

U postupku arbitraže pred Saveznom komisijom za žalbe u postupku javnih nabavki, ARGEje osporio učešće tih instituta u postupku dodjele ugovora za javnu nabavku, tvrdeći da oni kao polujavni dobavljači primaju značajnu pomoć države koja nije vezana za konkretne projekte.

Čl. 23 i članovima 29 – 37 Direktive br. 92/50 utvrđeni su detaljni kriterijumi za izbor davalaca usluga kojima je dozvoljeno dostaviti ponudu i kriterijumi za dodjelu ugovora, ali nijednom odredbom nije predviđeno da se ponuđači mogu diskvalifikovati ili njihove ponude odbiti samo zbog toga što primaju državnu pomoć.

Naprotiv, članom 1(c) Direktive br. 92/50 izričito se dozvoljava učestvovanje u postupku javne nabavke tijelima koja se u nekim slučajevima finansiraju iz državnog budžeta. Odredbama direktive je utvrđeno da se pod pojmom ponuđač podrazumijeva davalac usluga koji je dostavio ponudu, a davalac usluga je definisan kao svako fizičko ili pravno lice, uključujući i javno tijelo, koje nudi usluge.

Iako nije, dakle, samo po sebi suprotno principu jednakog tretmana ponuđača da javna tijela učestvuju u postupku za dodjelu ugovora za javne nabavke, čak i u okolnostima kao što su okolnosti opisane u prvom pitanju, nije isključeno da se, u određenim posebnim okolnostima, Direktivom 92/50 zahtijeva, ili barem dopušta, da ugovorni organi uzmu u obzir postojanje pomoći, i posebno u slučaju postojanja pomoći koja nije u skladu sa Ugovorom, isključe ponudioce koji primaju tu pomoć.

Komisija je ispravno utvrdila u vezi s ovim da ponuđač može biti diskvalifikovan iz postupka izbora u slučaju kada ugovorni organ smatra da on prima pomoć koja nije u skladu sa Ugovorom i da bi obaveza vraćanja nezakonite pomoći ugrozila njegovo finansijsko stanje, tako da bi se za tog ponuđača moglo smatrati da nije sposoban pružiti traženu finansijsku ili ekonomsku sigurnost.

Međutim, da bi se odgovorilo na pitanje principa koje se pojavilo u postupku u glavnoj stvari, nije ni neophodno niti je moguće, s obzirom na sadržaj spi-

sa predmeta, utvrditi uslove u kojima bi ugovorni organ bio obavezan, ili ovlašten, diskvalifikovati ponuđače koji primaju pomoć.

(...) Stoga je dovoljno istaći da je sama činjenica da ugovorni organ dozvoljava tijelima koja primaju pomoć bilo koje vrste, bilo od tog ugovornog organa ili od drugih organa, koja im omogućava da dostave ponude po cijenama znatno nižim od ponuda drugih ponuđača koji ne primaju pomoć, da učestvuju u postupku za dodjelu ugovora za javnu nabavku usluga, ne predstavlja povredu principa jednakog tretmana utvrđenog u Direktivi br. 92/50.

U tim okolnostima, odgovor (...) mora biti da sama činjenica da ugovorni organ dozvoljava tijelima koja primaju pomoć bilo koje vrste, bilo od tog ugovornog organa ili od drugih organa, koja im omogućava da dostave ponude po cijenama znatno nižim od ponuda drugih ponuđača koji ne primaju pomoć za učestvovanje u postupku za dodjelu ugovora za javnu nabavku usluga, takođe, ne predstavlja prikrivenu diskriminaciju ili restrikciju u suprotnosti sa članom 59 Ugovora.“

*C-285/99 i C-286/99, “Impresa Lombardini“ (Impresa Lombardini SpA - Impresa Generale di Costruzioni protiv ANAS - Ente nazionale per le strade, Società Italiana per Condotte d’Acqua SpA (C-285/99), i Impresa Ing. Mantovani SpA protiv ANAS - Ente nazionale per le strade, Ditta Paolo Bregoli (C-286/99), presuda Suda pravde od 27. novembra 2001. godine)*

### Uvod

U spojenim predmetima br. C-285/99 i C-286/99 Sud je prihvatio primjenu mate-matičkog kriterijuma za neprirodno niske ponude, ali samo kao način određivanja onih ponuda za koje ugovorni organ sumnja da bi mogle biti neprirodno niske. Takav kriterijum ne izuzima, međutim, ugovorni organ od obaveze provođenja postupka ocjenjivanja koji se zahtijeva odredbama direktiva.

### Neprirodno niska vrijednost ponude

“Član 30 (4) Direktive Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima mora se tumačiti na sljedeći način:

- njime se isključuje zakonski propis države članice i upravna praksa kojom se dopušta ugovornom organu da odbaci ponudu u kojoj se nudi veći popust od praga anomalija kao neprirodno nisku, uzimajući u obzir samo

ona obrazloženja predloženih cijena koja obuhvataju najmanje 75% od osnovne ugovorne vrijednosti pomenuta u obavještenju o nabavci, za koje se zahtijevalo da ponuđači dostave uz ponude, a da se nije davala mogućnost ponuđačima da nakon otvaranja ponuda brane svoje stanovište o onim elementima predloženih cijena koji su izazivali sumnju;

- njime se isključuje pravni propis države članice i upravna praksa koja zahtijeva od ugovornog organa da, u cilju ispitivanja neprirodno niskih ponuda, uzme u obzir isključivo obrazloženja zasnovana na ekonomičnosti metoda izgradnje, izabranih tehničkih rješenja, ili u izuzetnom slučaju povoljne uslove na raspolaganju ponuđači, ali ne i obrazloženja koja se odnose na one elemente za koje se minimalne vrijednosti propisuju zakonom, propisom ili upravnom odredbom ili se mogu ustanoviti iz službenih podataka;

- međutim, uz uslov da su svi zahtjevi koji se njime postavljaju inače ispunjeni i da ciljevi postavljeni Direktivom br. 93/37 nisu propali, njime se u načelu ne isključuje pravni propis države članice i upravna praksa kojom se po pitanju otkrivanja i ispitivanja neprirodno niskih ponuda, kao prvo, zahtijeva da svi ponuđači pod prijetnjom isključenja iz učešća u ugovoru, proprate svoje ponude obrazloženjima predloženih cijena, s tim da se obuhvati najmanje 75% od osnovne vrijednosti tog ugovora, i, kao drugo, primljeni metod izračunavanja praga anomalija po osnovu prosjeka svih ponuda primljenih u spornom postupku dostavljanja ponuda, tako da ponuđači ne budu u situaciji da o tom pragu saznaju tek u vrijeme podnošenja svoje dokumentacije; rezultatom dobijenim primjenom tog metoda kalkulacije, obavezno se, međutim, ostavlja mogućnost njegovog ponovnog razmatranja od strane ugovornog organa.“

*C-470/99, “Universale Bau“ (Universale-Bau AG i drugi protiv Entsorgungsbetriebe Simmering GesmbH, presuda Suda pravde od 12. decembra 2002. godine)*

### ***Ugovorni organi – Tijelo kojeje uređeno pravilima javnog prava***

“(…) Na osnovu toga izvodi se zaključak da je cilj Direktive br. 93/37 izbjeći kako opasnost od davanja preferencijalnog tretmana državnim ponuđačima ili kandidatima u slučajevima kada ugovor dodjeljuju ugovorni organi, tako i mogućnost da tijelo koje finansiraju ili kontrolišu državne, regionalne ili lokalne vlasti, odnosno druga tijela uređena pravilima javnog prava eventualno, odabere da se rukovodi motivima koji nisu ekonomske prirode (...).

Sud je s toga smatrao da se upravo u svjetlu ovih ciljeva, koncept tijela

uređenog pravilima javnog prava, u drugoj tački člana 1(b) Direktive br. 93/37 mora tumačiti u funkcionalnom značenju (...).

Na taj način (...) u vezi sa odnosom prema jednom subjektu koji je bio uspostavljen za konkretnu svrhu zadovoljavanja potreba od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter, ali koji je, takođe, obavljao komercijalne djelatnosti, Sud je smatrao da uslov koji je utvrđen u prvoj alineji druge tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37 nužno ne podrazumijeva da se datom tijelu može povjeriti isključivo zadovoljavanje potreba od opšteg interesa koje nemaju industrijski ili komercijalni karakter.

Konkretno (...) Sud je smatrao da je sporedno to što je pored konkretnog zadatka zadovoljavanja potreba od opšteg interesa datom subjektu dopušteno da slobodno obavlja druge djelatnosti, ali je s druge strane odlučio da je značajan faktor to što bi subjekt trebalo da nastavi sa ispunjavanjem potreba čije se zadovoljavanje konkretno od njega traži. Iz toga se izvlači zaključak da je, u svrhe odlučivanja o tome da li neko tijelo ispunjava uslov utvrđen u prvoj alineji druge tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37, neophodno da se sagledaju aktivnosti koje to tijelo zapravo obavlja.

U tom pogledu, potrebno je istaći da djelotvornost Direktive br. 93/37 ne bi u cjelosti bila podržana ako bi primjena šeme direktive na tijelo koje ispunjava uslove utvrđene u drugoj tački člana 1(b) direktive mogla biti isključena samo zbog činjenice da mu zadaci od opšteg interesa čiji se karakter razlikuje od industrijskog ili komercijalnog, a koje u praksi inače obavlja, nisu bili povjereni u vrijeme osnivanja tog tijela.

Isti faktor kojim se osigurava djelotvornost druge tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37 takođe ima negativan efekat na isticanje razlike u odnosu na to jesu li statuti takvog subjekta bili ili nisu bili izmijenjeni i dopunjeni kako bi odslikavali stvarne promjene u njegovoj sferi aktivnosti.

Pored toga, formulacija druge tačke člana 1(b) Direktive br. 93/37 ne sadrži upućivanja na pravni osnov aktivnosti datog subjekta.

*C- 513/99, "Concordia Bus Finland" (Concordia Bus Finland Oy Ab protiv Helsingin kaupunki, HKL-Bussiliikenne, presuda Suda pravde od 17. septembra 2002. godine)*

### *Uvod*

Predmet br. C-513/99 tiče se po prvi put upotrebe ekoloških kriterijuma za izbor najbolje ponude. Grad Helsinki je raspisao tender za nabavku dva-naest autobusa. Uslov tenderskog postupka je bio da će se ugovor dodijeliti



dobavljaču čija će ponuda biti za grad ekonomski najprihvatljivija. Za izbor najpovoljnije ponude korišćena su, u okviru kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda, tri podkriterijuma:

- ukupna cijena autobusa,
- kvalitet voznog parka i
- kvalitet i ekološki program operatera.

U vezi sa drugim uslovom, ponuđač je mogao dobiti dodatne poene na osnovu različitih podkriterijuma, između ostalog za korišćenje autobusa koji imaju emisiju azotnog oksida ispod određene granice i proizvode buku manju od 77 db. Jedan od učesnika u postupku podnio je zahtjev za poništenje odluke ugovornog organa o izboru najbolje ponude. Podnosilac žalbe je tvrdio da je odluka ugovornog organa neprevedna, jer je samo jedan učesnik postupka mogao ponuditi autobuse koji su ispunjavali te uslove. Finski sud koji je rješavao po toj žalbi, odlučio je da Sudu pravde uputi nekoliko pitanja. Postavljeno je, u suštini, pitanje da li je bilo dozvoljeno korišćenje odgovarajućih ekoloških kriterijuma na osnovu direktiva.

Prema mišljenju Suda, direktive se ne mogu tumačiti tako da svi faktori koji se uzimaju u obzir moraju biti strogo ekonomski. Sud je podsjetio na cilj direktive, a to je uklanjanje prepreka slobodi kretanja usluga i roba. Imajući to u vidu, kao i član 6 Ugovora kojim se zahtijeva da se uvijek vodi računa o zaštiti sredine kada se utvrđuju politike i programi Zajednice, Sud je utvrdio da se članom 36 direktive br. 92/50 ne zabranjuje primjena ekoloških kriterijuma. Određeni uslovi, međutim, moraju biti ispunjeni:

- svi primijenjeni kriterijumi moraju biti vezani za predmet javne nabavke,
- moraju se primjenjivati u skladu sa proceduralnim zahtjevima direktiva, posebno u pogledu objavljivanja obavještenja – svi kriterijumi, dakle, moraju biti navedeni u javnom pozivu i tenderskoj dokumentaciji, po mogućnosti po redoslijedu važnosti, od najvažnijeg do najmanje važnog,
- moraju biti u skladu sa osnovnim principima, posebno principom nediskriminacije,
- i konačno, ugovorni organ ne može imati neograničenu slobodu izbora primjenom tih kriterijuma.

*C-373/00, Adolf Truley GmbH protiv Bestattung Wien GmbH  
(presuda Suda pravde od 27. februara 2003. godine)*



### *Ugovorni organi – Tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava*

“Kao prvo, potrebno je konstatovati da se Direktivom br. 93/36 ne definiše izraz po-trebe od opšteg interesa.

U drugoj tački člana 1(b) te Direktive se samo navodi da te potrebe ne smiju imati industrijski ili komercijalni karakter, premda je jasno iz okvirnog tumačenja tog člana da je zadovoljavanje potreba od opšteg interesa koje nisu industrijskog ili komercijalnog kakatera neophodan, ali i nedovoljan, uslov za imenovanje tijela sa svojstvom tijela uređenog pravilima javnog prava i, shodno tome, ugovorog organa prema značenju Direktive br. 93/36. Sciljtem da bude obuhvaćeno tom Direktivom, ovo tijelo takođe mora imati svojstvo pravnog lica i što se tiče svog finansiranja, upravljanja ili nadzora nad njim, u velikoj mjeri mora zavisiti od državnih, regionalnih ili lokalnih organa vlasti ili drugih tijela uređenih pravilima javnog prava (u pogledu kumulativne prirode kriterijuma koji su u istim odredbama utvrđeni, vidi drugu tačku člana 1(b) Direktive Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine, dok u odnosu na usaglašenost postupaka za dodjelu ugovora o javnim uslugama (SG1992 L 209, str. 1) vidi i drugu tačku člana 1(b) Direktive br. 93/37, (...).

Prema ustaljenoj sudskoj praksi, potreba za jedinstvenom primjenom pravnih normi Zajednice i načelo jednakog tretmana zahtijevaju da termini iz odredaba pravnih normi Zajednice kojima se izričito ne upućuje na pravne norme država članica u svrhu utvrđivanja njegovog značenja i djelokruga moraju biti predmet samostalnog i jedinstvenog tumačenja u cijeloj zajednici; tim tumačenjem se mora uzeti u obzir kontekst odredbe i cilj pravnog propisa o kojem se radi (...)

U ovom predmetu, opšteprihvaćena konstatacija je da druga tačka člana 1(b) Direktive br. 93/36 ne sadrži nikakvo upućivanje na zakonodavstvo država članica, što za posljedicu ima to da prethodno pomenuti termini obavezno podliježu samostalnom i jedinstvenom tumačenju širom Zajednice.

(...) Slijedi da izraz potrebe od opšteg interesa u članu 1(b) Direktive br. 93/36 jeste koncept zasnovan na pravnim normama Zajednice i mora se tumačiti u svjetlu konteksta tog člana i cilja te direktive.

Sud je već presudio u nekoliko navrata da je cilj usaglašavanja na nivou Zajednice postupaka za dodjelu javnih ugovora zapravo ukloniti prepreke za slobodno pružanje usluga i nabavku roba, te stoga zaštite interesa učesnika u prometu uspostavljenih u državi članici koji žele da ponude robe i usluge ugovornim organima osnovanim u drugoj državi članici (...).

Štaviše, ustaljena sudska praksa, takođe, pokazuje da je cilj direktiva Zajednice kojima se usaglašavaju postupci za dodjelu javnih ugovora zapravo izbjeći kako opasnost od davanja preferencijalnog tretmana domaćim ponuđačima ili kandidatima u slučajevima kada ugovor dodjeljuju ugovorni organi, tako i mogućnost da tijelo koje finansiraju ili kontroliraju državni, regionalni ili lokalni organi vlasti odnosno druga tijela uređena pravilima javnog prava eventualno odabere da se rukovodi motivima koji nisu ekonomskog karaktera (...).

S obzirom na dvostruki cilj uvođenja konkurencije i transparentnosti, koncept tijela uređenog pravilima javnog prava mora se tumačiti kao koncept koji ima široko značenje.

Shodno tome, ako konkretno tijelo nije navedeno u Dodatku IDirektive br. 93/37, njegovo pravno i faktično stanje mora se utvrditi u svakom pojedinačnom slučaju radi ocjenjivanja zadovoljava li ono ili ne potrebu od opšteg javnog interesa.“

### *Izreka presude*

“Izraz potrebe od opšteg interesa u drugoj tački člana 1(b) Direktive Vijeća br. 93/36/EEZ od 14. juna 1993. godine kojom se usaglašavaju postupci za dodjelu ugovora o javnoj nabavci predstavlja autonomni koncept prava Zajednice.

Djelatnosti pogrebnih preduzeća mogu zadovoljavati potrebe od opšteg interesa. Či-njenica da je jedan regionalni ili lokalni organ vlasti zakonski obavezan organizovati sahrane (i, u slučaju potrebe, snositi troškove tih sahrana, tamo gdje one ne budu or-ganizovane u određenom vremenskom roku nakon izdavanja umrlice ili smrtnog lista) prestavlja dokaz da postoji takva potreba od opšteg interesa.

Postojanje značajne konkurencije, samo po sebi, ne omogućava izvođenje zaključka da ne postoji potreba od opšteg interesa koja nema industrijski ili komercijalni karakter. Državni sud je dužan ocijeniti postoji li takva potreba ili ne, uzimajući u obzir sve rele-vantne pravne i činjenične okolnosti, poput onih koje preovlađuju u vrijeme uspostave datog tijela i uslove pod kojim ono obavlja svoju djelatnost.

Pukim pregledom ne zadovoljava se kriterijum upravnog nadzora u trećoj alineji druge tačke člana 1 (b) Direktive br. 93/36, ali se taj kriterijum zadovoljava tamo gdje javni organi nadziru ne samo završne račune datog tijela nego

i njegovo ponašanje sa stano-višta propisnog računovodstvenog poslovanja, regularnosti, ekonomičnosti, efikasnosti i ekspeditivnosti, i u slučajevima gdje su javni organi ovlašćeni da izvrše inspekciju po-slovnih prostora i objekata tog tijela te da izvijeste o rezultatima inspekcija regionalni organ koji posredstvom neke druge kompanije drži cjelokupan dionički udio u tijelu o kojem je riječ.”

*C-20/01 i C-28/01, Komisija protiv Njemačke  
(presuda Suda pravde od 10. aprila 2003. godine)*

### *Uvod*

U spojenim predmetima br. C-20/01 i br. C-28/01 Sud je dao tumačenje značenja tehnički zahtjevi kojima se opravdava primjena pregovaračkog postupka bez objavljiva-nja poziva za javno nadmetanje. Predmet se odnosio na dodjelu ugovora za sakupljanje otpadne vode i odlaganje otpada. Ove ugovore su dodijelili opštini Bronckorn i grad Braunschweig u pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Komisija se žalila da postupak nije u skladu sa zahtjevima direktive. Stim u vezi, Sud je konstatovao da se član 11 (3) kojim se dozvoljavaju odstupanja od objavljivanja javnog poziva mora usko tumačiti i da teret dokazivanja postojanja izuzetnih okolnosti kojima se opravdavaju odstupanja snosi ugovorni organ. Član 11 (3) (b) na koji su se pozvale njemačke vlasti primjenjuje se samo kada se utvrdi da je, iz umjetničkih ili tehničkih razloga ili razloga vezanih za zaštitu ekskluzivnih prava, samo jedno preduzeće stvarno u stanju da pruži usluge o kojima je riječ. Budući da se njemačke vlasti u svojoj odbrani nisu pozvale na umjetnički razlog niti na razlog koji je u vezi sa zaštitom ekskluzivnih prava, bilo je samo dovoljno da se utvrdi da li su razlozi na koje se jesu pozvali dovoljni da predstavljaju tehničke razloge u smislu te odredbe. Kako je Sud naveo, ugovorni organ može uzeti u obzir kriterijume koji se odnose na zaštitu okoline u različitim fazama postupka javne nabavke, međutim, postupak mora biti u skladu sa osnovnim principima komunitarnog prava, naročito sa principom nediskriminacije. Opasnost od povrede tog principa je veća ako ugovorni organ odluči da dodijeli ugovor u nekonkurentnom postupku nabavke. Sud nije utvrdio, zbog nedostatka uvjerljivog dokaza, da se izbor termalne obrade otpada treba smatrati tehničkim razlogom koji opravdava dodjelu ugovora samo jednom određenom dobavljaču. Ugovorni organ, takođe, nije dokazao da bi odvoz otpada na veću udaljenost obavezno predstavljao opasnost po okolinu ili zdravlje ljudi. Imajući to u vidu, Sud je u svojoj presudi istakao da Njemačka nije ispunila svoje obaveze koje proizilaze iz odredaba direktive o ugovorima za javne nabavke usluga.

### Uslovi za korištenje postupaka nabavke

“Podnescima uloženim Sekretarijatu suda dana 16. odnosno 21. januara 2001. godine, Komisija Evropskih zajednica je podnijela dvije tužbe prema članu 226 Ugovora o EEZ radi utvrđivanja da:

- je zbog nepozivanja na dostavu ponuda radi dodjele ugovora za prikupljanje otpadnih voda u Općini Bockhorn (Njemačka) i neobjavlivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude u Dodatku Službenog glasnika Evropskih zajednica, Savezna Republika Njemačka, u vrijeme dodjele tog ugovora o pružanju javnih usluga, propustila da ispuni svoje obaveze prema članu 8 u vezi sa članom 15(2) i članom 16(1) Direktive Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine koja se odnosi na usaglašavanje postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga (SG1992 L 209, str. 1);
- je u vrijeme dodjele ugovora o pružanju javnih usluga Savezna Republika Njemačka propustila da ispuni svoje obaveze prema članu 8 i članu 11(3)(b) Direktive br. 92/50 zbog činjenice da je Grad Braunschweig (Njemačka) dodijelio ugovor o odlaganju otpada putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, iako nisu bili ispunjeni kriterijumi utvrđeni članom 11(3) za dodjelu putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje.

(...) su Grad Braunschweig, isto tako u oblasti Donja Saksonija, i preduzeće Braun-schweigsche Kohlebergwerke (u daljem tekstu: BKB) zaključili ugovor prema kojem je BKB preuzeo odgovornost za odlaganje rezidualnih otpadnih materija putem termalne obrade u periodu od 30 godina počevši od juna/jula 1999. godine.

Nadležni su organi Grada Braunschweig zauzeli stav da se Direktiva br. 92/50 primjenjuje, ali su se pozivali na član 11(3) iste direktive kako bi se oslobodili obaveze objavljivanja odluke o dodjeli ugovora, i dodijelili su ugovor putem pregovaračkog postupka.

(...)

Premda je tokom upravnog postupka priznala da uslovi na koje se odnosi član 11(3)(b) nisu ispunjeni, njemačka Vlada tvrdi da je BKB zapravo jedino preduzeće kojem se ugovor mogao dodijeliti i da dodatni postupak dodjele ne bi imao utjecaja na taj ishod.

U tom pogledu, trebalo bi navesti na samom početku da se odredbe člana

11(3) Di-rektive br. 92/50, kojim se odobravaju odstupanja od pravila koja služe da se osigura efikasno ostvarivanje prava prenesenih Ugovorom u vezi sa ugovorima o pružanju jav-nih usluga, obavezno mora usko tumačiti, te da je za dokazivanje postojanja vanrednih okolnosti kojima se opravdava takvo odstupanje odgovorna osoba koja nastoji da se pozove na ove okolnosti (Predmet br. C-318/94 Komisija protiv Njemačke [1996] ECRI-1949, stav 13).

Član 11(3)(b) Direktive br. 92/50 ne može se primjenjivati osim ako se ustanovi da je iz tehničkih ili umjetničkih razloga, ili razloga povezanih sa zaštitom ekskluzivnih prava, samo jedno preduzeće zapravo u mogućnosti da izvrši predmetni ugovor. Budući da u ovom slučaju nisu istaknuti ni umjetnički, niti bilo kakvi drugi razlozi u vezi sa zaštitom ekskluzivnih prava, jedini ispravan korak je da se ustanovi u kojoj je mjeri moguće da razlozi na koje se poziva Vlada Njemačke predstavljaju tehničke razloge u smislu člana 11(3)(b).

Ugovorni organ može uzeti u obzir kriterijume koji se odnose na zaštitu okoline u različitim fazama postupka za dodjelu javnih ugovora (u pogledu primjene takvih kriterijuma kao kriterijuma za dodjelu ugovora koji se odnose na rukovođenje radom linijskog prevoza u gradskoj autobuskoj mreži, vidi predmet br. C-513/99 Concordia Bus Finland [2002] ECRI-7213, stav 57).

Stoga, nije nemoguće da se tehnički razlozi u vezi sa zaštitom okoline eventualno uzmu u obzir prilikom ocjenjivanja da li se sporni ugovor može dodijeliti datom dobavljaču.

Međutim, postupak koji se koristi tamo gdje postoji tehnički razlog te vrste mora biti usklađen sa temeljnim načelima pravnih normi Zajednice, naročito načelo nediskriminacije budući da ono proizilazi iz odredaba Ugovora o pravu formiranja i slobodi pružanja usluga (u tom smislu vidi predmet Concordia Bus Finland, stav 63).

Opasnost da će biti prekršeno načelo nediskriminacije je posebno velika u slučajevima kada ugovorni organ odluči da za konkretni ugovor ne raspisuje tender.

U ovom slučaju Sud kao prvo konstatuje kako se, usljed nepostojanja bilo kakvih dokaza u tom smislu, izbor termalnog tretmana otpadnih materija ne može smatrati tehničkim razlogom kojim se potvrđuje tvrdnja da je ugovor mogao biti dodijeljen samo jednom konkretnom dobavljaču.“

*C-448/01, EVN AG i Wienstrom GmbH protiv Republike Austrije  
(Presuda Suda pravde od 27. februara 2003. godine)*

## Uvod

Stav koji je zauzeto Sud u predmetu br. C-513/99 kasnije je potvrdio u predmetu br. C- 448/01. Prema mišljenju Suda, odredbama direktiva ne zabranjuje se u odabiru eko-nomski najprihvatljivije ponude primjena kriterijuma prema kojem električna energija za snabdijevanje ugovornog organa treba biti proizvedena iz obnovljivih izvora energije. Da bi se primijenio ovaj kriterijum, ugovorni organ mora, međutim, ispuniti određene uslove. Tako ugovorni organ ima određenu slobodu izbora kriterijuma koje će primijeniti, pod uvjetom da se koriste kako bi se odredila ekonomski najprihvatljivija ponuda i primjenjuju u skladu sa proceduralnim zahtjevima direktiva. Kako zahtijeva princip jednakog tretmana, svi učesnici u postupku treba da imaju ista prava i u fazi izrade ponuda i u fazi ocjenjivanja dostavljenih ponuda. To znači da svi kriterijumi za ocjenjivanje ponuda treba da budu primijenjeni objektivno i ujednačeno prema svim ponuđačima. Principom jednakog tretmana, takođe, se zahtijeva poštivanje principa transparentnosti. Objektivno i transparentno ocjenjivanje ponuda je zadatak ugovornog organa, koji treba da je u mogućnosti da, na osnovu informacija koje je dobio od ponuđača, ocijeni da li ponude dostavljene u postupku javne nabavke ispunjavaju uslov koji je ranije postavljen. Tako da, ako dati kriterijum ne prati zahtjev prema kojem se moguće efektivno provjeriti tačnost informacije sadržane u ponudi, takav kriterijum ugovorni organ ne može primijeniti prema komunitarnom pravu. Što se tiče kriterijuma za dodjelu ugovora, Sud je formulisao dodatni zahtjev prema kojem kriterijume za dodjelu ugovora ugovorni organ treba uspostaviti tako da “omogućiti svim relativno informisanim i prosječno zainteresovanim ponudiocima da ih tumače na isti način.”

### *Ekonomski najpovoljnija ponuda*

“(…) treba konstatovati da je presudom koju je donio nakon upućivanja prijedloga za rješavanje prethodnog pitanja u ovom slučaju, koji se odnosio na tumačenje člana 36(1)(a) Direktive br. 92/50, čija je formulacija manje-više identična onoj u članu 26(1)(b) Direktive br. 93/36, Sud imao priliku da presudi o pitanju da li i pod kojim okolnostima ugovorni organ može uzeti u obzir ekološke kriterijume prilikom ocjenjivanja ekonomski najpovoljnije ponude. Preciznije rečeno, u tački 55 presude u predmetu br. C-513/99 Concordia Bus Finland [2002] ECRI-7123, Sud je držao da se član 36(1)(a) Direktive br. 92/50 ne može tumačiti tako da svaki od kriterijuma za dodjelu koji koristi ugovorni organ za identifikovanje ekonomski najpovoljnije ponude mora nužno biti i kriterijum isključivo ekonomske prirode.

Sud je stoga prihvatio da u slučaju da ugovorni organ odluči da dodijeli ugov-

or ponuđaču koji dostavi ekonomski najpovoljniju ponudu, isti ugovorni organ može uzeti u obzir ekološke kriterijume, uz uslov da su oni povezani sa predmetom ugovora, da se njima ne prenosi neograničena sloboda izbora na organ, da su izričito pomenuti u ugovornoj dokumentaciji ili javnom pozivu, te da su usklađeni sa svim temeljnim načelima pravnih normi Zajednice, naročito sa načelom nediskriminacije. (Prethodno citirani predmet *Concordia Bus Finland*, stav 69).

Slijedi da se zakonodavstvom Zajednice o javnim nabavkama ugovorni organ ne spriječava da u kontekstu ocjenjivanja ekonomski najpovoljnije ponude kod ugovora o snabdijevanju električnom energijom primjenjuje kriterijum kojim se zahtijeva da na-bavljena električna energija bude proizvedena iz obnovljivih energetske izvora, s tim da taj kriterijum bude povezan sa predmetom ugovora, da se njime ne prenosi neograničena sloboda izbora na organ, da je izričito pomenut u ugovornoj dokumentaciji ili javnom pozivu, te da je usklađen sa svim temeljnim načelima pravnih normi Zajednice, naročito sa načelom nediskriminacije.”

*C-247/02, “Sintesi” (Sintesi SpA protiv Autorità per le Vigilanza sui Lavori Pubblici, presuda Suda pravde od 7. oktobra 2004. godine)*

### Uvod

Ovaj predmet odnosi se na italijanske zakonske odredbe prema kojima je za ugovore za javne radove jedini dozvoljen kriterijum za odabir najbolje ponude najniža cijena. Stim u vezi, Sud je istakao da se ovim zahtjevom ograničava sloboda izbora kriterijuma ugovornog organa. U takvoj situaciji ugovorni organ je još mogao upoređivati različite ponude i odabrati najbolju na osnovu objektivnog kriterijuma koji je unaprijed utvrđen i nabrojan među kriterijumima u članu 30 Direktive 93/36.

Međutim, apstraktnim i generalnim utvrđivanjem u domaćem zakonodavstvu države jednog kriterijuma za dodjelu ugovora za javne radove ugovorni organ se lišava mogućnosti da uzme u obzir prirodu i specifične karakteristike radova koje treba izvršiti i da odabere za svaki od njih “kriterijum za koji je najvjerovatnije da će osigurati slobodnu konkurenciju i tako postići da se prihvati najbolja ponuda“.

### *Kriterijumi za dodjelu ugovora – Opšta načela*

“(…) Radi ispunjavanja cilja razvoja efikasne konkurencije, Direktivom se nastoji or-ganizovati dodjela ugovora na takav način da se omogući ugovornom



organu da uporedi različite ponude i da na osnovu objektivnih kriterijuma prihvati najpovoljnije ponude (...).

Stoga se članom 30(1) Direktive utvrđuje kriterijum na koji se oslanja ugovorni organ prilikom dodjele, ugovorač naime, to je ili samo najniža cijena, ili, u slučaju da se ugovor dodjeljuje ekonomski najpovoljnijoj ponudi, to su različiti kriterijumi iz ugovora, poput cijene, perioda izvršenja, tekućih operativnih troškova, profitabilnosti, tehničke sposobnosti.

Jednom odredbom državnog zakonodavstva, poput one o kojoj je riječ u postupku u glavnoj stvari, a kojom se ograničava sloboda izbora ugovornim organima u kontekstu otvorenih ili ograničenih postupaka dostave pounuda, time što se iziskuje da se kao jedini kriterijum za dodjelu ugovora koristi najniža cijena, ne isključuje se mogućnost da ovi organi porede različite ponude i da prihvataju najbolje na osnovu objektivnog kriterijuma unaprijed utvrđenog i posebno uvrštenog u kriterijume iz člana 30(1) Direktive.

Međutim, apstraktno i opšte utvrđivanje u državnom zakonodavstvu jedinstvenog kriterijuma za dodjelu ugovora o izvođenju javnih radova lišava ugovorne organe mogućnosti da uzmu u obzir prirodu i specifične karakteristike takvih ugovora, time što će za svaki od ugovarača, ako se posmatraju izdvojeno, izabrati kriterijum kojim će se najvjerovatnije osigurati slobodna konkurencija i na taj način osigurati prihvatanje najbolje ponude.

U postupku u glavnoj stvari, sud date države je konkretno naglasio tehničku složenost radova koje je potrebno obaviti i, shodno tome, ugovorni organ je mogao profitabilno uzeti u obzir tu složenost prilikom odabira kriterijuma za dodjelu ugovora, poput onih utvrđenih kao primjer u članu 30(1)(b) Direktive.

Iz prethodnih razmatranja slijedi da odgovor na pitanja na koja ukazuje Sud mora biti to da bi se član 30(1) Direktive trebalo da tumači tako da se njime isključuju pravila države kojima se u svrhu dodjele ugovora o izvođenju javnih radova nakon otvorenog ili ograničenog postupka uvodi opšti i apstraktni zahtjev da se ugovorni organi koriste samo kriterijumom najniže cijene.“

*C-385/02, Komisija protiv Italije  
(presuda Suda pravde od 14. septembra 2004. godine)*



## Uvod

U ovom predmetu Komisija je pokrenula postupak pred Sudom protiv italijanskih vlasti zbog dodjele ugovora za izgradnju prelivnog bazena za zaštitu od poplavnih voda, kao i za izvođenje radova u vezi sa tim u pregovaračkom postupku bez objavljivanja poziva za javno nadmetanje. Italijanske vlasti su u svoju odbranu izrekle da je ugovorni organ od 1981. do 1990. godine dodjeljivao, u skladu sa zahtjevima direktiva, ugovore za razvoj cjelokupnog projekta i izvođenje radova po partijama onako kako i kada su sredstva bila na raspolaganju. Javni poziv je sadržao odredbu kojom se dozvoljavalo ugovornom organu da ugovor za izvođenje svih partija dodijeli istom preduzeću. Prema italijanskim vlastima, ugovorni organ je želio da zadovolji tehnički uslov izvođenja radova da to bude jedan izvođač - po njegovom mišljenju, izvođenje pojedinačnih partija često izaziva probleme zbog činjenice da se radovi ne izvode na isti način. Sud je odbacio argumente italijanskih vlasti iz sljedećih razloga: prvo, direktiva kojom se dozvoljava odstupanja od pravila prema kojima je obavezno objavljivanje javnog poziva mora se usko tumačiti i teret dokazivanja da postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju odstupanje snosi osoba koja se poziva na te okolnosti. Budući da su se italijanske vlasti pozivale na tehničke razloge, morale su dokazati da je iz tehničkih razloga bilo neophodno da se ugovori dodijele izvođaču kojem je povjeren prvi ugovor. Cilj da se osigura kontinuitet radova na osnovu ugovora o složenim nabavkama koji su u vezi sa zaštitom od poplava jednog područja predstavlja tehnički razlog za koji se mora utvrditi da je značajan. Međutim, italijanske vlasti nisu utvrdile da se ti radovi mogu povjeriti samo jednom određenom izvođaču. Drugo, Sud je odbacio i drugi argument italijanskih vlasti – da je primjena pregovaračkog postupka bez predhodnog objavljivanja javnog poziva bila neophodna zato što su radovi zahtijevali da budu hitno završeni da bi se izbjegao rizik od poplava, do kojih bi došlo da nisu završeni. Stim u vezi, Sud je konstatovao da odgovarajuća odredba direktive kaže da se okolnosti koje se pozivaju da bi se opravdala krajnja hitnost ni na koji način ne mogu pripisati ugovornom organu. U ovom slučaju, međutim, ovaj uslov nije ispunjen, jer su prvi ugovori za radove za zaštitu od poplava dodijeljeni osamdesetih godina. Štaviše, od početka se predviđalo da će se radovi izvoditi u serijama onako kako i kada sredstva budu na raspolaganju. Treće, Italijani su se pozvali na član 7 (3) e) direktive koji dozvoljava, pod određenim uslovima, primjenu pregovaračkog postupka za nove radove koji se sastoje od ponavljanja sličnih radova povjerenih preduzećima kojima su dodijeljeni raniji ugovori. Sud je na ovaj argument odgovorio da, prema citiranoj odredbi, ta mogućnost postoji samo u roku tri godine od zaključenja prvog ugovora (Italijani su tvrdili da, suprotno formulaciji direktive, taj rok teče od trenutka završetka prvih radova). Budući da primjena pregovaračkog postupka nije opravdana, Sud je utvrdio da italijanske vlasti nisu ispunile svoje obaveze iz direktive.

### Uslovi za korišćenje postupaka nabavke

“Svojim podneskom Komisija Evropskih zajednica podnijela je tužbu radi utvrđivanja – s obzirom na to da je Magistrato per il Po di Parma, jedna mjesna agencija Ministarstva javnih radova (sada Ministarstva infrastrukture i transporta), dodijelila ugovore za izvršenje gradnje prelivnog bazena za zadržavanje poplavnih voda vodenog toka rijeke Parma u oblasti Marano (u komuni Parma) kao i za radove u vezi sa izradom i završetkom prelivnog bazena za vodotok rijeke Enza i na zadržavanje poplavnih voda vodotoka rijeke Terdoppio jugoistočno od rijeke mjesta Cerano, putem pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na nadmetanje, kada u tom pogledu nužni uslovi nisu bili ispunjeni – da je Republika Italija propustila da ispuni svoje obaveze prema Direktivi Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54) (u daljem tekstu Direktiva) i posebno člana 7(3) iste Direktive.

(...) Odredbe člana 7(3) ove Direktive, o odobravanju odstupanja od pravila koja služe kako bi se osigurala efikasnost ostvarivanja prava prenesenih Ugovorom o EZ u vezi sa ugovorima o javnim radovima, moraju se usko tumačiti (vidi prethodno citiranu presudu u predmetu Komisija protiv Španije, stav 36), a obaveza dokazivanja postojanja venrednih okolnosti kojima se opravdava odstupanje je na osobi koja nastoji da se pozove na ove okolnosti (u tom smislu vidi predmet br. C 57/94 Komisija protiv Italije [1995] ECRI-1249, stav 23, i predmet br. C 318/94 Komisija protiv Njemačke [1996] ECRI-1949, stav 13).

Shodno tome, italijanske vlasti moraju dokazati da je iz tehničkih razloga bilo neophodno da se dodijele relevantni ugovori ugovaraču kojem je bio povjeren prvobitni ugovor (u tom smislu vidi predmet Komisija protiv Italije, stav 24).

Istina je da je cilj osiguravanja kontinuiteta radova prema složenim projektima u vezi sa zaštitom od poplava nekog područja zapravo jeste tehnički razlog čiji se značaj mora priznati. Međutim, puka tvrdnja da je neki paket radova složen i težak nije dovoljna kako bi se ustanovilo da se on može povjeriti samo jednom ugovaraču, naročito kada se radi o radovima podijeljenim u partije koji će se realizovati tokom dugog niza godina.

U ovom slučaju, italijanska Vlada se sama ograničila na opšte terminološko upućivanje na sadržaj mišljenja Uprave za javne radove, bez davanja detaljnih obrazloženja na kojim je mogla biti zasnovana potreba za korišćenjem jednog ugovarača.

U pogledu tvrdnje italijanske Vlade da korišćenje pregovaračkog postupka bez pred-hodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za dodjelu relevantnih ugovora pred-stavlja realizaciju ugovorne obaveze, pa čak i uz pretpostavku da je takva tvrdnja značajna, mora se smatrati da Vlada nije ustanovila postojanje jedne takve obaveze. Naprotiv, prema informacijama koje je dostavio Sud, agencija Magistrato per il Po di Parma nije bila obavezna dodijeliti naknadne partije ugovaračima koji preuzimaju prvobitne lotove radova, nego je samo raspolagala mogućnošću da takvo nešto i uradi.

Slijedi da odgovor odbrane na optužbu zasnovan na članu 7(3)(b) Direktive nije prav-no osnovan i da se mora odbaciti.

Drugo, prema tvrdnjama italijanske Vlade, radovi su u ovom slučaju trebalo da budu hitno izvršeni ne bi li se izbjegla povećana opasnost od poplava koja bi se pojavila uko-liko se oni ne bi završili.

Za taj drugi odgovor mora se razumjeti da je zasnovan na članu 7(3)(c) Direktive, kojom se odobrava korišćenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, pri čemu, iz razloga kranje hitnosti koja je izazvana doga-đajima koje nisu predvidjeli ugovorni organi, nije moguće ispoštovati rokove utvrđene za uobičajene postupke. U drugoj rečenici te odredbe predviđa se da se okolnosti na koje se poziva radi opravdavanja krajnje hitnosti ne mogu ni u kom slučaju povezati sa ugovornim organima.

U ovom slučaju, prvobitni ugovori koji su se odnosili na radove na zaštiti od poplava bili su dodijeljeni tokom 1980-ih godina. Štaviše, od početka je očekivano da će se radovi izvoditi u partijama sve dok i ukoliko sredstva budu na raspolaganju.

Ova pitanja ne ustanovljavaju kranju hitnost. Naprotiv, ona proizilaze iz aranžmana koje je zasnovao ugovorni organ.

Slijedi da drugi odgovor odbrane na tužbu na temelju člana 7(3)(c) Direktive, nije pravno osnovan i da se mora odbaciti.

Treće, italijanska Vlada se poziva na član 7(3)(e) Direktive, kojom se uz određene uslove odbrava usvajanje pregovaračkog postupka bez predhodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za nove radove koji se sastoje od ponavljanja sličnih radova povjerenih preduzeću kojem su isti ugovorni organi dodijelili raniji ugovor.

U posljednjoj rečenici te odredbe navodi se da je ta mogućnost otvorena tokom tro-godišnjeg perioda nakon zaključenja prvobitnog ugovora. Italijanska Vlada tvrdi da taj period počinje da teče od završetka radova prema prvobitnom ugovoru, a ne od vremena kada je taj ugovor bio dodijeljen.

Umjesto toga, italijanska Vlada od Suda traži da presudi da je napravljena oprostiva greška zbog italijanske verzije člana 7(3) Direktive.

U tom pogledu, mora se istaći da se članom 7(3)(e) Direktive odobrava upotreba pre-govaračkog postupka bez predhodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje za nove radove koji se sastoje od ponavljanja sličnih radova povjerenih preduzeću kojem je raniji ugovor bio dodijeljen.

Međutim, posljednjom rečenicom te odredbe predviđa se da se ovaj postupak može usvojiti isključivo ‘tokom trogodišnjeg postupka nakon zaključenja prvobitnog ugovora’.

*C-21/03 i C-34/03, “Fabricom” (Fabricom SA protiv État belge, presuda Suda pravde od 3. marta 2005. godine)*

### *Uvod*

Spojeni predmeti br. C-21/03 i C-34/03 odnose se na odredbe belgijskog zakona prema kojima subjekti koji su učestvovali u pripremi postupaka javne nabavke kasnije ne mogu dostaviti ponude ili učestovati u postupcima za tu javnu nabavku.

Odgovarajući na pitanje koje je uputio domaći sud o tome da li je ta zabrana u skladu sa komunitarnim pravom, Sud pravde je prvo konstatovao da subjekt koji je učestvovao u određenim pripremnim radovima može biti u prednosti prilikom izrade svoje ponude zahvaljujući informacijama o javnoj nabavci do kojih je došao u toku izvođenja tih radova. Svi ponuđači moraju imati “jednake mogućnosti prilikom pripreme svojih ponuda”. Međutim, kako je Sud dalje konstatovao, primjena ove odredbe belgijskog zakona dovela je, u stvari, do toga da su subjekti koji su obavili određene pripreme radove spriječeni da učestvuju u postupku dodjele ugovora, čak i ako njihovo učešće ni u kom slučaju ne dovodi u pitanje konkurenciju među ponuđačima.

Taj subjekt bi trebalo da ima priliku dokazati da iskustvo koje je stekao za vrijeme pripremnih radova ne može ugroziti konkurentnost. Odgovor Suda je da odredbe koji-ma se subjektu koji je učestvovao u pripremnim radovima bezuslovno onemogućava da učestvuje u postupku javne nabavke bez

mogućnosti da dokaže da njegovim učešćem u postupku neće biti ugrožena konkurencija među ponuđačima nisu u skladu sa odredbama direktiva o javnim nabavkama.

*C-26/03, "Stadt Halle" (Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH protiv Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, presuda Suda pravde od 11. januara 2005. godine)*

### **Uslovi za korišćenje postupaka nabavke**

"Tokom postupka između Stadt Halle (grad Halle, Njemačka) i preduzeća RPL Re-cyclingpark Lochau GmbH (RPL Lochau) i Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall und Energieverwertungsanlage TREA Leuna (TREA Leuna) iznesen je prijedlog za razmatranje prethodnog pitanja sa stanovišta pravila Zajednice u pogledu zakonitosti toga što je bez postupka javnog tendera dodijeljen ugovor za usluge koje se odnose na postupanje Grada Halle sa otpadom kompaniji RPL Lochau, čiji većinski kapital drži Grad Halle, a manjinski jedna privatna kompanija.

(...) Prema prijedlogu za razmatranje prethodnog pitanja i donošenje prethodne odluke, grad Halle je odlukom Gradskog vijeća od 12. decembra 2001. godine dodijelio kompaniji RPL Lochau ugovor za izradu plana za prethodni tretman, pripremu, obradu i odlaganje svojih otpadnih materija, bez prethodnog formalno pokrenutog postupka dodjele. Istovremeno, Grad Halle je donio odluku, opet bez oglašavanja tendera, o pristupanju pregovorima sa RPL Lochau u cilju zaključivanja ugovora sa tom kompanijom o postupanju sa rezidualnim urbanim otpadom od 1. juna 2005. godine. RPL Lochau bi bio investitor u izgradnji postrojenja za odlaganje i termalnu preradu otpadnih materija.

RPL Lochau je društvo sa ograničenom odgovornošću osnovano 1996. godine. Od njegovog kapitala, 75,1% udjela drži Stadtwerke Halle GmbH, čiji je jedini dioničar Verwaltungsgesellschaft für Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Stadt Halle mbH u cjelosti u vlasništvu grada Hallea, a 24,9% jedno privatno društvo sa ograničenom odgovornošću. Državni sud opisuje RPL Lochau kao 'polujavnu kompaniju' i konstatuje raspored pripadnosti dioničkih udjela u ovoj kompaniji.

(...) Na osnovu druge serije pitanja, koja bi trebala zajedno razmatrati, državni sud u načelu postavlja pitanje da li je – u slučaju da ugovorni organ namjerava sa nekom kompanijom uređenom pravilima privatnog prava, pravno različitom od organa vlasti, a u kojoj on ima većinski ulog u kapitalu i vrši određenu kontrolu, zaključiti ugovor za novčani interes koji se odnosi

na usluge u okviru materijalnog djelokruga Direktive br. 92/50 – isti organ uvijek obavezan primijeniti postupke o javnoj dodjeli ugovora utvrđene tom Direktivom, samo zbog toga što privatna kompanija ima udio, čak i ako je to manjinski udio, u kapitalu kompanije sa kojom isti zaključuje ugovor. Ako je odgovor na to pitanje negativan, državni sud pita koji su to kriterijumi u vezi sa kojim bi se trebalo smatrati da ugovorni organ ne podliježe takvoj obavezi.

Ovo pitanje se tiče konkretne situacije ‘polujavne’ kompanije, koja je osnovana i funkcionira u skladu sa pravilima privatnog prava, sa stanovišta obaveze ugovornog organa da primjenjuje pravila Zajednice u oblasti javne nabavke tamo gdje su zadovoljeni uslovi za takvu primjenu.

Po tom pitanju, potrebno je prisjetiti se osnovnog cilja pravila Zajednice u oblasti javne nabavke prema navodu u vezi sa odgovorom na pitanje br. 1, naime slobodnog kreiranja usluga i otvaranja prema nesmetanoj konkurenciji u svim državama članicama. To uključuje obavezu svih ugovornih organa da primjenjuju odgovarajuća pravila Zajednice u slučajevima kada su uslovi za takvu primjenu zadovoljeni.

Obaveza primjene pravila Zajednice u tom slučaju potvrđuje se činjenicom da se u članu 1(c) Direktive br. 92/50 pod izrazom ‘davalac usluga’, tj. učesnik tendera u smislu primjene te direktive, takođe podrazumijeva ‘i javno tijelo koje nudi usluge’ (vidi predmet br. C94/99 ARGE[2000] ECRI11037, stav 28).

Svako izuzeće od primjene te obaveze mora se shodno tome usko tumačiti. Stoga je Sud smatrao u pogledu pribjegavanja pregovaračkom postupku bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, da se član 11(3) Direktive br. 92/50 kojim se predviđa takav postupak mora tumačiti usko kao odstupanje od pravila čiji je cilj da osiguraju djelotvornost prava dodijeljenih Ugovorom o EZ vezano za ugovore o pružanju javnih usluga, i da je za teret dokazivanja postojanja vanrednih okolnosti koje opravdavaju ovakvo odstupanje odgovorna osoba koja nastoji da se pozove na takve okolnosti, (spojeni predmeti br. C20/01 i br. C28/01 Komisija protiv Njemačke [2003] ECRI3609, stav 58).

U duhu otvaranja javnih ugovora što širem krugu konkurenata prema namjeravanom u pravilima Zajednice, Sud je u pogledu Direktive Vijeća br. 93/36/EEZ od 14. juna 1993. godine kojom se usaglašavaju postupci za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga (SG1993 L 199, str. 1) smatrao da se ta direktiva primjenjuje u slučaju kada ugovorni organ planira zaključenje ugovora za novčani interes sa subjektom koji se s pravnog stanovišta od njega razlikuje, bez obzira da li je i sam subjekat ugovorni organ ili ne (Predmet br. C107/98

Teckal [1999] ECRI8121, st. 50. i 51). Bitno je zapaziti da je druga ugovorna strana u tom slučaju bio jedan konzorcijum u čijem sastavu se nalazilo nekoliko ugovornih organa, a u čijem članstvu se nalazio i sam ugovorni organ o kojem je ovdje riječ.

Javni organ koji je istovremeno i ugovorni organ ima mogućnost da izvršava zadatke povjerene mu u javnom interesu, tako što će koristiti vlastite administrativne, tehničke i druge resurse, a da pri tome neće biti dužan da se obrati spoljnjim subjektima koji ne ulaze u sastav njegovih odjeljenja. U tom slučaju ne može se raditi o ugovoru za novčani interes zaključenom sa subjektom koji je sa pravnog gledišta zaseban od ugovornog organa. Shodno tome, ne postoji potreba za primjenom pravila Zajednice iz oblasti javne nabavke.

U skladu sa sudskom praksom Suda nije isključeno da se eventualno mogu pojaviti druge okolnosti u kojima poziv na dostavljanje ponuda nije obavezan, čak i ako je druga ugovorna strana subjekat koji je sa pravnog stanovišta zaseban od ugovornog organa. To je slučaj u kojem javni organ koji je istovremeno i ugovorni organ izvršava nad datim zasebnim subjektom kontrolu sličnu onoj koju izvršava nad vlastitim odjeljenjima, a taj subjekat izvršava neophodan dio svojih djelatnosti uz kontrolu jednog ili više ugovornih organa (u tom smislu pogledati predmet Teckal, stav 50).

Potrebno je konstatovati da je u navedenom slučaju zasebni subjekat bio u cjelosti u vlasništvu javnih organa. Za razliku od toga, čak i manjinski udio jednog privatnog preduzeća u kapitalu jednog društva u kojem participira i dati ugovorni organ isključuje u svakom slučaju mogućnost da taj ugovorni organ vrši nad tim društvom vid kontrole slične onoj koju vrši nad sopstvenim odjeljenjima u svom sastavu.

U tom pogledu, kao prvo se mora zapaziti da se odnos između javnog organa koji je istovremeno i ugovorni organ sa vlastitim odjeljenjima u njegovom sastavu rukovodi faktorima i uslovima primjerenim njegovom nastojanju da se postignu ciljevi koji su u javnom interesu. Svako privatno kapitalno ulaganje u jedno preduzeće, s druge strane, rukovodi se slijedom faktora primjerenih privatnim interesima i teži ostvarenju ciljeva drukčije vrste.

Drugo, dodjela javnog ugovora polujavnoj kompaniji bez pozivanja na dostavljanje ponuda predstavljala bi uplitanje ili zadiranje u ciljeve slobodne i neometane konkurencije i načela jednakog tretmana datih osoba navedeno u Direktivi br. 92/50, i to konkretno po tome što bi se takvim postupkom nudilo privatnom preduzeću sa kapitalnim prisustvom u tom preduzeću izvjesna prednost u odnosu na njegove konkurente.



Odgovor stoga (...) mora biti sljedeći: u slučajevima kada jedan ugovorni organ na-mjerava zaključiti ugovor radi novčanog interesa u odnosu na usluge u okviru materijalnog djelokruga Direktive br. 92/50 sa kompanijom koja je od njega pravno zasebna, a u čijem kapitalu isti raspolaže udjelom zajedno sa jednim ili više privatnih preduzeća, postupci javne dodjele ugovora utvrđeni u toj direktivi uvijek se moraju primjenjivati.“

*C-84/03, Komisija protiv Španije  
(presuda Suda pravde od 15. januara 2005. godine)*

### *Uvod*

U ovom predmetu Sud je utvrdio, povodom pritužbe Komisije, da dvije odredbe Zakona o javnim nabavkama Španije nisu u skladu sa direktivama o javnim nabavkama, i to odredba kojom se dozvoljavala primjena pregovaračkog postupka bez predhodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje u dvije situacije koje nisu predviđene odredbama direktiva (dodjela ugovora nakon postupaka koji su proglašeni neuspješnim) i dodjela ugovora o nabavci jednake robe. Prema zakonima Španije, ugovornim organima je dozvoljeno da pribjegnju pregovaračkom postupku ako nije moguće izvršiti dodjelu ugovora u otvorenom ili ograničenom postupku ili u slučaju kada kandidatima nije bilo dozvoljeno dostavljanje ponuda, pod uslovom da nije bilo izmjena prvobitnog ugovora, osim cijene, koja nije mogla biti uvećana za više od 10%. Sud je konstatovao u vezi sa tim da je Španija svojim zakonom dodala novi uslov odredbama direktiva, za koji se ne može smatrati da ne predstavlja promjenu koja je suštinskog karaktera originalnih uslova ugovora kako je predviđeno direktivama. Što se tiče druge odredbe kojom se dozvoljava primjena pregovaračkog postupka za nabavku jedinstvenih roba, španske vlasti su tvrdile da je to bilo dozvoljeno samo u slučaju roba koje organi javne uprave smatraju jedinstvenim samo u smislu njihove zajedničke upotrebe. Osvrćući se na tu izjavu, Sud je naglasio da ta odredba ne odgovara situacijama u kojima je dozvoljena primjena pregovaračkog postupka u skladu sa direktivama. Budući da su države članice dužne pokazati da njihovo zakonodavstvo vjerno transponira slučaj predviđen direktivom i kako španske vlasti nisu dale potrebne dokaze, Španija je proglašena krivom za neispravno transponiranje ove direktive.

Sud je u zaključku ovako formulisao sljedeće uslove za primjenu pregovaračkog postupka:

- jedini dozvoljeni uslovi za primjenu pregovaračkog postupka su oni koji su izričito predviđeni direktivama;



- svi ti uslovi su izuzetak od opšteg pravila kojim se zahtijeva primjena konkurentnijeg postupka (otvorenog ili ograničenog) i stoga ih treba usko tumačiti;
- teret dokazivanja da su svi uslovi ispunjeni snosi ugovorni organ;
- ugovorni organ se ne može pozvati na postojanje okolnosti za koje je on odgovoran kao opravdanje za primjenu pregovaračkog postupka.

### *Ugovorni organi – tijelo koje je uređeno pravilima javnog prava*

“Svojim podneskom, Komisija Evropskih zajednica je podnijela je tužbu prema članu 169 Ugovora o EZ radi utvrđivanja da su, time što nisu ispravno transponovali u vlastiti državni pravni sistem Direktivu br. 93/36/EEZ od 14. juna 1993. godine kojom se usaglašavaju postupci za dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba (SG1993 L 199, str. 1) i Direktivu Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54) i, naročito,

- time što su isključili iz djelokruga Zakona o ugovorima koje dodjeljuju javni organi od 16. juna 2000. godine, u kodificiranoj verziji odobrenoj Kraljevskom zakonodavnom uredbom (Real Decreto Legislativo) br. 2/2000 od 16. juna 2000. godine (BOESGbr. 148 od 21. juna 2000. godine; u daljem tekstu: ‘kodificirani zakon’), konkretnije član 1(3) kodificiranog zakona, subjekte uređene pravilima privatnog prava koji ispunjavaju uslove utvrđene u prvoj, drugoj i trećoj alineji druge tačke člana 1(b), svake od ovih direktiva;
- time što su potpuno isključili iz djelokruga kodificiranog zakona, u članu 3(1)(c) istog zakona, ugovore o saradnji zaključene između javnih organa i drugih javnih preduzeća te, shodno tome, i ugovore koji predstavljaju javne ugovore u smislu ovih direktiva (...).

Nužno je zapažanje da se prema ustaljenoj sudskoj praksi definicija ‘tijela uređena pravilima javnog prava’, kao koncept prava Zajednice kojem se mora dati nezavisno i jedinstveno tumačenje u cijeloj Zajednici, utvrđuje u funkcionalnom značenju izraza isključivo prema tri kumulativna uslova u drugoj tački člana 1(b) Direktive br. 93/36 i Direktive br. 93/37 (u tom smislu vidi Manesmann Anlagenbau Austrija i drugi, st. 20. i 21; predmet br. C-470/99 Univesale-Bau i drugi [2002] ECRI-11617, st. 51. do 53; predmet br. C-214/00 Komisija protiv Španije [2003] ECRI-4667, st. 52. i 53; i predmet br. C-283/00 Komisija protiv Španije [2003] ECRI-11697, stav 69).

Slijedi da je u cilju utvrđivanja da li je jedno tijelo koje se rukovodi prema privatnom pravu moguće svrstati u tijela koja su uređena pravilima javnog

prava, neophodno samo utvrditi da li tijelo o kojem je riječ zadovoljava tri kumulativna uslova utvrđena u drugoj tački člana 1(b) Direktive br. 93/36 i Direktive br. 93/37, budući da status jednog subjekta prema privatnom pravu ne predstavlja kriterijum kojim bi se isključila mogućnost za njegovo svrstavanje u kategoriju ugovornih organa u smislu ovih direktiva (predmet br. C214/00 Komisija protiv Španije, st. 54, 55 i 60).

Sud je isto tako iznio tvrdnju da se takvo tumačenje ne svodi na zanemarivanje in-dustrijskog ili komercijalnog karaktera potreba od opšteg interesa koje sporno tijelo zadovoljava, budući da je taj faktor nužno uzet u obzir kako bi se ustanovilo da li ono zadovoljava uslov utvrđen u prvoj alineji druge tačke člana 1(b) Direktive br. 93/36 i Direktive br. 93/37 (u tom smislu vidi predmet br. C-283/00 Komisija protiv Španije, stav 75).

Štaviše, taj se zaključak ne poništava potrebom za izričitim upućivanjem u Direktivi br. 93/36 i Direktivi br. 93/37 na posebnu kategoriju 'javnih preduzeća' koja se koristi u Direktivi br. 93/38 (u tom smislu, vidi predmet br. C-283 Komisija protiv Španije, stav 76.).

Shodno tome iz prethodno rečenog slijedi da špansko zakonodavstvo čini nepravilnu transpoziciju definicije pojma ugovorni organ' iz člana 1(b) Direktive br. 93/36 i Direktive 93/37, utoliko ukoliko se njime iz vlastitog djelokruga isključuju tijela uređena pravilima privatnog prava, iako je moguće da i ona zadovoljavaju uslove utvrđene u prvoj, drugoj i trećoj alineji druge tačke člana 1(b) ovih direktiva."

### *Uslovi za korišćenje postupaka nabavke*

"Svojim podneskom Komisija Evropskih zajednica podnijela je tužbu radi utvrđivanja da, time što nije ispravno prenijela u svoj državni pravni sistem Direktivu Vijeća br. 93/36/EEZ od 14. juna 1993. godine o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba (SG1993 L 199, str. 1) i Direktivu Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usklađivanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54) a, naročito time,

- što je isključila iz djelokruga Zakona o ugovorima koje dodjeljuju javni organi (špan-ski- Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) od 16. juna 2000. godine, u kodificiranoj verziji odobrenoju Kraljevskom zakonodavnom uredbom br. 2/2000 od 16. juna 2000. godine (BOEbr. 148 od 21. juna 2000. godine; u daljem tekstu: 'kodificirani zakon'), preciznije u članu 1(3) Kodificiranog zakona, subjekte

uređene pravilima privatnog prava i koji ispunjavaju uslove utvrđene u prvoj, drugoj i trećoj alineji druge tačke člana 1(b), u svakoj od navedenih direktiva;

- što je u potpunosti isključila iz djelokruga Kodificiranog zakona, u članu 3(1)(c) istog zakona, ugovore o saradnji zaključene između javnih organa vlasti i drugih javnih preduzeća te, shodno tome, ugovore koji predstavljaju javne ugovore u smislu ovih direktiva; i
- što je dopustila u članu 141(a) i članu 182(a) i 182 (g) Kodificiranog zakona, korišće-nje pregovaračkog postupka u dva slučaja koja nisu predviđena u ovim direktivama,

Kraljevina Španija nije ispunila svoje obaveze prema odredbama Ugovora o EZ i ovim direktivama.

(...) Komisija zauzima stav da se kodificiranim zakonom ovlašćuje korišćenje prego-varačkog postupka u dva slučaja koja nisu predviđena Direktivom br. 93/36 i Direktivom br. 93/37; naime, kod dodjele ugovora nakon postupaka koji su proglašeni neuspješnim i dodjele ugovora o nabavci za jedinstvene vrste roba.

Komisija smatra da je lista slučajeva u pogledu kojih se može koristiti pregovarački postupak ograničena. Tumačenje koncepta ‘promjene koje nisu suštinskog karaktera’ mora stoga biti restriktivno.

(...) Prema ustaljenoj sudskoj praksi, odstupanja od pravila koja služe za osiguravanje efikanosti ostvarivanja prava prenesenih Ugovorom u vezi sa ugovorima o javnim radovima moraju se strogo tumačiti (presude u predmetu br. C-57/94 Komisija protiv Italije [1995] ECRI-1249, stav 23, i predmetu br. C-318/94 Komisija protiv Njemačke [1996] ECRI-1949, stav 13). Stoga, radi sprečavanja da sporne direktive postanu nedjelotvorne, države članice ne mogu omogućiti upotrebu pregovaračkog postupka u slučajevima koji nisu predviđeni u Direktivi br. 93/36 i Direktivi br. 93/37, ili dodati nove uslove u slučajevima izričito predviđenim ovim direktivama, kojima se olakšava korišćenje tog postupka.

Što se tiče dodjele ugovora o nabavci za jedinstvene tipove roba, koji se spominju u članu 182(g) kodificiranog zakona, pregovarački postupak se može koristiti samo u slučajevima koji su iscrpno taksativno nabrojani u članu 6(2) i 6(3) Direktive br. 93/36. Članom 6(4) se, povrh toga, predviđa da će u svim drugim slučajevima ugovorni organi dodijeliti svoje ugovore o nabavci putem ‘otvorenog postupka’ ili ‘ograničenog postupka’.

Sporna odredba uvedena u špansko zakonodavstvo ne odgovara ni u slučaju pomenutom u članu 6(2) Direktive br. 93/36 niti u slučaju pet situacija nabrojanih u članu 6(3) kod kojih je korišćenje pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na javno nadmetanje izričito dopušteno. Štaviše, nužno je izjaviti da se koncept 'okvirnog sporazuma' ne ubraja u predmet ovih izuzeća.

Takođe, Sud je dosljedno smatrao da se odredbe kojima se odobravaju odstupanja od pravila s ciljem osiguravanja efikanosti ostvarivanja prava prenesenih Ugovorom u oblasti ugovora o javnim nabavkama roba moraju usko tumačiti (presuda u predmetu br. C- 71/92 Komisija protiv Španije [1993] ECRI-5923, stav 36). Stoga je na državama članicama da pokažu kako njihovo zakonodavstvo sadrži vjernu transpoziciju slučajeva koji su izričito predviđeni direktivom. U ovom slučaju, takav dokaz španska Vlada nije dostavila.

Shodno tome, u mjeri u kojoj se njime odobrava upotreba pregovaračkog postupka bez prethodnog objavljivanja poziva na javno nadmetanje za postupke koji uključuju robe čija se jedinstvenost smatrala prijeko potrebnom radi njihove upotrebe od strane javnih organa, uz uslov da je izbor vrste roba izvršen unaprijed, na osnovu javnog poziva, sporni zakon predstavlja nepravilnu transpoziciju člana 6(2) i 6(3) Direktive br. 93/36.

*C-126/03, Komisija protiv Njemačke  
(presuda Suda pravde od 18. novembra 2004. godine)*

### **Definicija javnih ugovora**

"Komisija Evropskih zajednica je svojim podneskom zatražila izjašnjenje od Suda, bu-dući da je grad Minhen (Njemačka) ugovor za transport otpada sa odlagališta u regionu Donauwald (Njemačka) u termoelektranu u sjevernom Minhenu dodijelio protivno proceduralnim pravilima utvrđenim u članu 8 Direktive Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine vezane za postupke usaglašavanja za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga (SG1992 L 209, str. 1), a protumačeno u vezi sa članom 11(1) te direktive, tvrdeći da Savezna Republika Njemačka nije ispunila svoje obaveze prema toj Direktivi.

U tom pogledu obavezno se nameće odgovor da se na osnovu člana 1(b) Direktive br. 92/50 regionalni ili lokalni organi vlasti prema definiciji smatraju ugovornim organima. Evidentno je iz sudske prakse da se članom 1(a) ove Direktive ne pravi razlika između javnih ugovora koje dodjeljuje ugovorni organ u svrhe ispunjenja svog zadatka zadovoljenja potreba od opšteg interesa i onih koje se ne odnose na taj zadatak (analogno tome, obratiti pažnju u vezi

sa Direktivom Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54), predmet br. C-44/96 Mannesmann Anlagenbau Austria i drugi [1998] ECRI-73, stav 32).

Nebitno je isto tako to što sam ugovorni organ namjerava da posluje kao davalac usluga i što je cilj datog ugovora u tom kontekstu da se jedan dio djelatnosti da u podugovor trećoj strani. Razumljivo je da će odluka ugovornog organa u vezi sa izbor te treće strane biti zasnovana na faktorima koji ne spadaju u red faktora ekonomskog karaktera. Slijedi da, bez obzira na eventualnu prirodu i kontekst predmetnog ugovora, ovaj ugovor predstavlja 'javni ugovor' prema značenju člana 1(a) Direktive br. 92/50."

*C-458/03, "Parking Brixen" (Parking Brixen GmbH protiv Gemeinde Brixen, Stadtwerke Brixen AG, presuda Suda pravde od 13. oktobra 2005. godine)*

### **Transparentnost**

Zabrana svake diskriminacije po osnovu državljanstva utvrđena je u članu 12 Ugovora o EZ-u. Odredbe Ugovora koje se konkretnije odnose na koncesije za javne usluge na-ročito sadrže član 43 Ugovora, u čijem se prvom stavu kaže da su ograničenja slobode osnivanja preduzeća od strane državljana jedne države članice na teritoriji druge države članice zabranjena, i član 49 Ugovora, u čijem se prvom stavu zabranjuje ograničenje slobode pružanja usluga u okviru Zajednice za državljane država članica koji su osnovali subjekte u državi članici Zajednice koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.

Prema praksi Suda, čl. 43 i 49 Ugovora predstavljaju konkretno izražavanje principa jednakog tretmana (vidjeti predmet br. C-3/88 Komisija protiv Italije [1989] ECR4035, stav 8). Zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva takođe je konkretno izražavanje generalnog principa jednakog tretmana (vidjeti predmet br. 810/79 Überschär [1980] ECR2747, stav 16). U svojoj praksi koja se odnosi na direktive Zajednice o javnim nabavkama, Sud je utvrdio da je namjera principa jednakog tretmana ponuđača da pruži jednaku mogućnost svim ponuđačima u pripremi svojih ponuda, bez obzira na njihovo državljanstvo (vidjeti predmet br. C-87/94 Komisija protiv Belgije [1996] ECRI-2043, st. 33 i 54). Kao rezultat toga, princip jednakog tretmana ponuđača primjenjuje se na koncesije za javne usluge čak i kada nema diskriminacije po osnovu državljanstva.

Principi jednakog tretmana i nediskriminacije po osnovu državljanstva podrazumijevaju, naročito, obavezu transparentnosti koja omogućava javnog

organu koji daje koncesiju da osigura da se poštuju ti principi. Obaveza transparentnosti koja je nametnuta javnom organu sastoji se od toga da se osigura od toga da se u korist svakog potencijalnog dobavljača osigura stepen oglašavanja koji je dovoljan da omogući tržištu usluga da bude otvoreno za konkurenciju i da se može izvršiti provjera nepristrasnosti postupka nabavke.

Principima jednakog tretmana i nediskriminacije po osnovu državljanstva podrazumijeva se, naročito, obaveza transparentnosti koja omogućava javnom organu koji daje koncesiju da u korist svakog potencijalnog dobavljača osigura stepen oglašavanja koji je dovoljan da omogući tržištu usluga da bude otvoreno za konkurenciju i da se može izvršiti provjera nepristrasnosti postupka nabavke (vidjeti Telaustria i Tefonadress).

Javni organ koji daje koncesije treba da ocijeni, a njegova odluka može biti predmet žalbe nadležnom sudu, da li detaljni aranžmani poziva na dostavljanje ponuda odgo-varaju specifičnostima koncesije za javnu uslugu koja se dodjeljuje. Međutim, potpuni izostanak bilo kakvog poziva konkurenciji za dodjelu koncesije za javnu uslugu kao što je to slučaj u vezi sa predmetom postupka u glavnoj stvari nije u skladu sa zahtjevima čl. 43 Ugovora i 49 Ugovora ništa više nego sa principima jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Iz toga, dakle, proizilazi da države članice ne mogu zadržati domaće zakone kojima se dozvoljava dodjela koncesija za javnu uslugu bez poziva na dostavljanje ponuda, jer takvom dodjelom dolazi do povrede čl. 43 ili 49 Ugovora ili principa jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

(...) Zbog izostanka oglašavanja i otvaranja ka konkurenciji postupka dodjele koncesije za javnu uslugu kao što je ta o kojoj je riječ u postupku u glavnoj stvari, vrši se diskriminacija, barem potencijalno, u odnosu na preduzeća drugih država članica koja su spriječena da se koriste slobodom pružanja usluga i slobodom osnivanja koje predviđa Ugovor (...).“

### *Definicija javnih ugovora*

Na osnovu navedenog u osmom stavu preambule Direktive br. 92/50, ova direktiva se primjenjuje na ‘ugovore o pružanju javnih usluga’, koji su definisani u članu 1(a) ovog dokumenta kao ‘ugovori za novčani interes zaključeni u pisanom obliku između davaoca usluga i ugovornog organa’. Iz te definicije slijedi da ugovor o javnoj nabavci usluga u sklopu značenja te Direktive obuhvata naknadu koju isplaćuje neposredno ugovorni organ davaocu usluga.

S druge strane, u situaciji navedenoj u prvom pitanju, naknada davaoca uslu-

ga ne dolazi od spornog javnog organa, nego od iznosâ koje plaćaju treće strane za korišćenje automobilskog parkinga o kojem je u ovom slučaju riječ. Taj metod naknade podrazumijeva da davalac preuzima rizik upravljanja predmetnim uslugama i na taj način po svojim karakteristikama podsjeća na koncesiju za vršenje javnih usluga. Stoga, u situaciji poput one iz postupka u glavnoj stvari, ne radi se o ugovoru o javnoj nabavci usluga, nego o koncesiji za vršenje javnih usluga.

U tom pogledu, bitno je napomenuti da je to tumačenje potvrđeno Direktivom br. 2004/18/ECEvropskog parlamenta i Vijeća od 31. marta 2004. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavci roba i ugovora o pružanju javnih usluga (SG2004 L 134, str. 114), premda se nije primjenjivala u vrijeme utvrđivanja činjenica u postupku u glavnoj stvari. Prema članu 1(4) te Direktive, “koncesija za vršenje usluga” je zapravo ugovor istog tipa kao i ugovor o pružanju javnih usluga, osim činjenice da se pravo na pružanje usluga sastoji ili samo u pravu da se koristi usluga ili u ovom pravu zajedno s plaćanjem.

Zajednički interes je da se koncesije za vršenje javnih usluga isključe iz djelokruga Direktive br. 92/50 (vidi nalog u predmetu br. C-358/00 Buchhändler Vereinigung [2002] ECRI-4685, stav 28).

Dakle, odgovor na prvo pitanje mora biti to da činjenica da javni organ dodjeljuje naplatni autoparking na upravljanje davaocu usluga, zašto se zauzvat davaocu usluga daje naknada putem iznosa koje uplaćuju treće strane za korišćenje tog autoparkinga, predstavlja koncesiju za pružanje javnih usluga na koje se Direktiva br. 92/50 ne primjenjuje.

*C-54/96, “Dorsch Consult” (Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH protiv Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, presuda Suda pravde od 17. septembra 1997. godine)*

### Uvod

U ovom predmetu Sud je konstatovao, prije svega, da je pravnom sistemu svake države članice ostavljeno da utvrdi koji je sud (tribunal) nadležan da rješava sporove koji se tiču prava pojedinaca koja proizilaze iz pravnih normi Zajednice. Međutim, dužnost država članica je da osiguraju da se ta prava efikasno štite u svakom slučaju.



### Opšti zahtjevi u pogledu žalbenog sistema

“(…) U slučaju da država članica ne preduzme potrebne mjere sprovođenja ili donese mjere koje nisu usaglašene s nekom direktivom, Sud je zavisno od određenih uslova priznao pravo pojedinaca da se u pravnim pitanjima pozovu na direktivu u odnosu na državu članicu koja propustila da mjere preduzme ili uskladi.

Premda ova minimalna garancija ne može opravdati to što se država članica nastoji osloboditi obaveze pravovremenog preduzimanja mjera sprovođenja dovoljnih da se ispuni cilj svake direktive (vidi konkretno presudu u predmetu br. C-253/98 Komisija protiv Njemačke [1996] ECRI-2423, stav 13), ona, ipak, može djelovati u pravcu omo-gućavanja pojedincima da se pozovu u odnosu na državu članicu, na materijalne odredbe Direktive br. 92/50.

Ako se relevantne domaće odredbe ne mogu protumačiti u skladu sa Direktivom br. 92/50, osobe o kojima se radi mogu putem korišćenja odgovarajućih postupka iz domaćeg zakonodavstva, tražiti naknadu za štetu nastalu kao posljedica neprenošenja direktive u vlastito zakonodavstvo u propisanom roku (vidi konkretno presudu u spojenim predmetima br. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94 Dillenkofer i drugi [1996] ECRI-4845).“

*C-92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs-Gesellschaft mbH (HI) protiv Stadt Wien (presuda Suda pravde od 18. juna 2002. godine)*

#### Uvod

U ovom predmetu Sud pravde je utvrdio da poništenje postupka bez dodjele ugovora dobavljači takođe mogu osporavati. Ovaj predmet se odnosio na odluku austrijskog federalnog ministarstva da povuče poziv na dostavljanje ponuda. Austrijsko ministarstvo je tvrdilo da odluka o povlačenju poziva na dostavljanje ponuda nije odluka u smislu Direktive br. 89/665.

Ova argumentacija se zasniva na članu 2 stav 1 tačka (b) Direktive koji se, po mišljenju vlade Austrije, odnosio isključivo na odluke koje ugovorni organ donese u toku postupka nabavke, dok se odlukom o povlačenju poziva taj postupak okončava. U slučaju da se poziv povuče nezakonito, domaće zakonodavstvo države članice dužno je samo osigurati da kandidati ili dostavljači ponuda imaju pravo na naknadu štete. Osvrćući se na taj argument, Sud je istakao, prije svega, da jedina odredba Direktive br. 92/50 koja se konkretno odnosi na povlačenje poziva na dostavljanje ponuda je član 12 stav 2, kojim je utvrđeno, između ostalog, da u slučaju kada su ugovorni organi odlučili odus-



tati od postupka dodjele ugovora, moraju obavijestiti kandidate i ponuđače o razlozima svoje odluke što je prije moguće. Iako ta odredba od ugovornog organa zahtijeva da obavijesti kandidate i ponuđače o osnovi za svoju odluku, ako on odluči da povuče poziv na dostavljanje ponuda za ugovor o javnoj nabavci usluge, ta odluka ne povlači obavezu da ugovorni organ nastavi sa postupkom dodjele ugovora dok ga ne okonča.

Čak i ako nema konkretnih odredaba koje se odnose na materijalne ili formalne uslove za tu odluku, na nju se i dalje odnose osnovna pravila komunitarnog prava, a naročito principa koje je utvrdio Ugovor o EZ-u o pravu osnivanja i slobodi pružanja usluga. Obavezu davanja obavještenja o razlozima odluke o povlačenju poziva na dostavljanje ponuda, utvrđenu u članu 12 stav 2 Direktive 92/50, po mišljenju Suda pravde, diktira upravo nastojanje da se osigura minimalni nivo transparentnosti u postupku dodjele ugovora na koje se ta direktiva odnosi i otuda poštovanje principa jednakog tretmana.

Čak i ako Direktiva br. 92/50 posebno ne uređuje detaljniji postupak povlačenja poziva na dostavljanje ponuda za ugovor o javnoj nabavci usluga, ugovorni organ je ipak dužan da, donoseći takvu odluku, poštuje princip nediskriminacije po osnovu državljanstva. Budući da se na odluku ugovornog organa da povuče poziv na dostavljanje ponuda 89/665, da bi se osiguralo poštovanje pravila komunitarnog prava o javnim nabavkama. Uzimajući to u obzir, Sud je proglasio da se odluka o povlačenju poziva na dostavljanje ponuda može osporavati u žalbenom postupku predviđenom Direktivom br. 89/665.

### *Odluke koje su predmet žalbenih mjera*

“(…) Na osnovu sadržaja prijedloga za rješavanje prethodnog pitanja, Vijeće za žalbe u oblasti javnih nabavki (njem. Vergabekontrollsenat) želi kao odgovor na svoje prvo pitanje znati da li je odluka da se povuče poziv na tender za ugovor o pružanju javnih usluga zapravo ‘odluka koju donose ugovorni organi’ u vezi sa kojom se od država članica traži da, u skladu sa članom 1(1) Direktive br. 89/665, u svojim državnim zakonodavstvima ustanove efikasne žalbene postupke koji su maksimalno ekspeditivni.

Premda se u tom pogledu članom 2(1)(b) Direktive br. 89/665 ograničava predmet te Direktive, njime se ne daje definicija nezakonitih odluka čije se poništenje eventualno može zahtijevati, a isti se ograničava na taksativno navođenje mjera čije se preduzimanje traži od država članica u svrhe žalbenih postupaka iz člana 1 (u tom smislu vidi predmet br. C-81/98 Alcatel Austria i drugi protiv Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr [1999] ECRI-7671, st. 30. i 31).

Prvo pitanje se stoga mora shvatiti tako da se njime u načelu traži odgovor na pitanje zahtijeva li se članom 1(1) Direktive br. 89/665 da se odlukom ugovornog organa o povlačenju poziva na tender za ugovor o obavljanju javnih sluga pokrenu žalbeni postupci, a u odgovarajućim slučajevima i poništenja, na osnovu toga što je ugovorni organ prekršio pravne norme Zajednice u oblasti javnih ugovora ili pravila date države u koja su prenesene te norme.

Radi davanja odgovora na tako preformulisano pitanje, neophodno je dakle tumačiti riječi 'odluke koje donose ugovorni organi' korišćene u članu 1(1) Direktive br. 89/665.

(...)

Potrebno je prisjetiti se prethodnog zapažanja da se članom 1(1) Direktive br. 89/665 stavlja u obavezu države članice da utvrdi postupke kojima se omogućava revizija odluka donesenih u postupku dostave ponuda na osnovu toga što su ovim odlukama prekršena pravila pravnih normi Zajednice o javnim ugovorima ili pravila domaćeg zakonodavstva države u koje su te norme uvrštene.

Slijedi da ukoliko se odluka koju donosi ugovorni organ u postupku dodjele javnog ugovora donese zavisno od pravila pravnih normi Zajednice o javnim ugovorima i stoga postoji mogućnost da će se njome ova pravila prekršiti, članom 1(1) Direktive br. 89/665 predviđa se da ta odluka može činiti predmet tužbe za poništenje.

Stoga, u cilju da se utvrdi može li se odluka ugovornog organa o povlačenju poziva na tender za ugovor o pružanju javnih usluga smatrati jednom od odluka u pogledu kojih se od država članica traži da prema Direktivi br. 89/665 zasnuje postupke tužbe za poništenje, potrebno je radi toga ispitati da li takva odluka potpada pod pravila iz komunitarnog prava o javnim ugovorima.

Potrebno je u tom pogledu konstatovati da jedina odredba u Direktivi br. 92/50 koja se konkretno odnosi na odluku o povlačenju poziva na tender jeste član 12(2), kojim se između ostalog predviđa da u slučaju da su odlučili odustati od postupka dodjele, ugovorni su organi obavezni što prije obavijestiti kandidate i ponuđače o razlozima za donošenje ove odluke.

Sud pravde je već imao priliku da definiše opseg obaveze obavještanja o razlozima za odustanak od dodjele ugovora u kontekstu Direktive Vijeća br. 93/37/EEZ od 14. juna 1993. godine o usaglašavanju postupaka za dodjelu ugovora o javnim radovima (SG1993 L 199, str. 54), u verziji Direktive koja je proistekla iz Direktive br. 97/52 (u daljem tekstu: Direktiva br. 93/37), koja

u članu 8(2) sadrži odredbu sličnu članu 12(2) Direktive 92/50. Konkretno, u svojoj presudi u predmetu br. C-27/98 Fracasso i Leitschutz protiv Salzburger Landesregierung [1999] ECRI-5697, st. 23 i 25, Sud je smatrao da se članom 8(2) Direktive br. 93/37 ne predviđa da je mogućnost koja je implicitno dopuštena Direktivom br. 93/37 da ugovorni organ odluči da ne dodjeli ugovor koji je oglašen na tenderu, ograničena na vanredne slučajeve ili nužno mora biti zasnovana na ozbiljnim razlozima.

Slijedi da se prema ispravnom tumačenju člana 12(2) Direktive br. 92/50, iako se tom odredbom predviđa obaveza ugovornog organa da obavijesti kandidate i ponuđače o razlozima za svoju odluku ukoliko odluči da povuče poziv na tender za ugovor o pružanju javnih usluga, ne podrazumijevana obaveza tog organa da dovede postupak dodjele do zaključenja.

Međutim, iako i pored dužnosti da se saopšte razlozi za povlačenje poziva na tender, Direktiva br. 92/50 ne sadrži posebnu odredbu o materijalnim ili formalnim uslovima za tu odluku, ostaje činjenica da je ta odluka još uvijek predmet primjene temeljnih pravila iz pravnih normi komunitarnog prava, a naročito načela utvrđenih u Ugovoru o EZ kao i prava na formiranje i slobode pružanja usluga.

Sud je u tom pogledu dosljedno smatrao da je svrha usaglašavanja postupaka na nivou Zajednice za dodjelu javnih ugovora da se uklone prepreke koje stoje na putu slobodi pružanja usluga i nabavci roba i da se na taj način zaštite interesi strana u prometu formiranih u državi članici koje žele ponuditi robe ili usluge ugovornim organima upostavljenim u drugoj državi članici (vidi, između ostalog, predmet br. C-380/98 University of Cambridge [2000] ECRI-8035, stav 16; predmet br. C-19/00 SIACConstruction [2001] ECRI-7725, stav 32).

Direktivom br. 92/50 nastoji se postići isključivo jedan cilj. Na osnovu onoga što se pokazuje u stavu 20 preambule, ova direktiva je osmišljena kako bi se njome eliminisali postupci kojima se uopšte ograničava konkurencija i učešće u ugovorima od strane državljana drugih država članica, konkretnim poboljšanjem pristupa davaocima usluga postupcima za dodjelu ugovora.

Na osnovu sudske prakse Suda isto tako se pokazuje da načelo jednakog tretmana, koje čini osnov direktiva o postupcima za dodjelu javnih ugovora, podrazumijeva konkretnu obavezu transparentnosti kako bi se omogućilo potvrđivanje da je ovo načelo ispoštovano (u tom smislu vidi predmet br. C-275/98 Unitron Scandinavia i 3-S protiv Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri [1999] ECRI-8291, stav 31; predmet br. C-324/98 Telaustria i Telefonadress protiv Telekom Austria [2000] ECRI-10745, stav 61).

Potrebno je u tom pogledu konstatovati da se dužnost saopštavanja razloga za donošenje odluke o povlačenju poziva na tender, utvrđena u članu 12(2) Direktive br. 92/50, precizno diktira nastojanjem da se osigura minimalni potreban nivo transparentnosti u postupcima dodjele ugovora na koje se ta Direktiva odnosi a time i poštovanje načela jednakog tretmana.

Slijedi da, iako se Direktivom br. 92/50 posebno ne uređuju detaljno postupci za po-vlačenje poziva na tender za ugovor o nabavci javnih usluga, od ugovornih organa se i pored toga zahtijeva da prilikom donošenja takve odluke postupaju u skladu sa te-meljnim pravilima Ugovora, a naročito s načelom nediskriminacije po osnovu državne pripadnosti (analogno tome, kada je riječ o zaključivanju koncesija o pružanju javnih usluga, vidi Telaustria and Telefonadress, stav 60).

Budući da je odluka ugovornog organa o povlačenju poziva na tender za ugovor o pružanju javnih usluga predmet relevantnih materijalnih pravila u okviru pravnih normi komunitarnog prava, mora se zaključiti da i ona isto tako potpada pod djelokrug pravila utvrđenih Direktivom br. 89/665 i to radi osiguravanja postupanja u skladu s pravilima pravnih normi komunitarnog prava o javnim ugovorima.“

*C-214/00, Komisija protiv Španije  
(presuda Suda pravde od 15. maja 2003. godine)*

### ***Odluke koje su predmet žalbenih mjera***

“Time što nije donijela mjere neophodne radi postupanja u skladu sa čl. 1 i 2 Direktive Vijeća br. 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine o usaglašavanju zakona, pravila i upravnih propisa koji se odnose na primjenu žalbenih postupaka na dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba i izvođenju javnih radova, sa izmjenama i dopunama iz Direktive Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine u vezi sa usaglašavanjem postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga, i naročito:

- time što nije proširila sistem žalbenih postupaka predviđenih tom Direktivom na odluke koje donose privredna društva uređena pravilima privatnog prava i konkretno osnovana radi zadovoljavanja potreba od opšteg interesa koje nisu industrijskog ili ko-mercijalnog karaktera, imaju svojstvo pravnog lica, i čije poslovanje većim djelom fi-nansiraju javni organi ili ostala tijela uređena pravilima javnog prava, ili ona privredna društva čije djelatnosti su predmet kontrole od strane tih organa i tijela, odnosno čiji administra-

tivni, rukovodni ili nadzorni organ čine članovi od su kojih više od polovine imenovali javni organi ili tijela uređena pravilima javnog prava;

- time što je u načelnom pravilu mogućnost odgovarajućih prelaznih mjera odobrenih u vezi sa odlukama koje donose ugovorni organi uslovlila zahtjevom da se kao prvo obavezno podnesu tužbe protiv odluke ugovornog organa,

Kraljevina Španija nije ispunila svoje obaveze prema toj direktivi.“

*C-57/01, Makedoniko Metro i Michaniki AE protiv Elliniko Dimosio  
(presuda Suda pravde od 23. januara 2003. godine)*

### ***Aktivna legitimacija u žalbenim postupcima***

“(…) Članom 1(1) Direktive br. 89/665 nalaže se državama članicama da, kada je riječ o postupcima dodjele ugovora koji spadaju u predmet relevantnih direktiva Zajednice, preduzmu mjere neophodne kako bi se osiguralo da se na odluke koje donesu ugovorni organi mogu podnijeti žalbe djelotvorno i što je brže moguće, po osnovu da su takvim odlukama prekršene pravne norme Zajednice u oblasti javne nabavke ili pravila date države kojim se vrši sprovođenje tih pravnih normi.

Od država članica se, takođe, zahtijevalo, prema članu 1(3), da osiguraju da žalbeni postupci budu u najmanju ruku dostupni svakoj osobi koja ima ili je imala interes da stekne konkretni ugovor o javnoj nabavci roba ili izvođenju radova i koja je oštećena ili je izložena opasnosti da bude oštećena navodnim kršenjem.

Stoga je upravo u svjetlu ovih pitanja neophodno razmotriti mora li, u okolnostima poput onih koje se pojavljuju u postupku u glavnoj stvari, žalbeni postupak predviđen Direktivom br. 89/665 biti raspoloživ za konzorcijum kao što je na primjer Makedoniko Metro.

U tom pogledu Sud kao prvo zapaža da je, prema onome što se u prijedlogu za rješa-vanje prethodnog pitanja pokazuje i ističe u tački 28 ove presude, ministar zauzeo stav da je Makedoniko Metro značano odstupio od uslova utvrđenih za ugovor i da je odlukom od 29. novembra 1996. godine prekinuo pregovore sa konzorcijumom.

U smislu određivanja da li je ministrova odluka obuhvaćena pod pojmom ‘odluke koje donose organi uprave’ u članu 1(1) Direktive 89/665, trebalo bi imati u vidu to da je Sud izjavio da taj izraz obuhvata odluke donesene

od strane ugovornih organa a koje su predmet primjene pravila iz pravnih normi Zajednice o javnim ugovorima (predmet br. C-92/00 HI[2002] ECRI-5553, stav 37).

Kada je riječ o tome da li se ova pravila primjenjuju u ovom slučaju, čak iako direktive Zajednice o javnim nabavkama ne sadrže odredbe primjenjive u posebnom slučaju, op-štim načelima pravnih normi Zajednice, a naročito načelom jednakog tretmana, takođe se uređuju postupci za dodjelu javnih ugovora (vidi predmet br. C-324/98 Telaustria i Telefonadress [2000] ECRI-10745, stav 60, i HI, stav 47).

Budući da se za ta načela smatra da se primjenjuju na odluku donesenu u kontekstu postupka za dodjelu javnog ugovora, ta odluka takođe potpada pod primjenu pravila utvrđenih Direktivom br. 89/665 radi osiguravanja usklađenosti sa pravilima o javnim ugovorima iz pravnih normi Zajednice (see HI, paragraph 48).

Ukoliko je to primjereno situaciji, na nadležnom sudu će biti da u svjetlu relevantnih faktora odluči primjenjuju li se ta načela na postupak u glavnoj stvari.

Na nadležnom sudu je isto tako da ustanovi može li se Makedoniko Metro posmatrati, čak i kao konzorcijum sa novim članstvom, kao neko ko ima ili je imao interes da dobije ugovor u sporu iz postupka u glavnoj stvari i kao neko ko je oštećen odlukom ministra od 29. novembra 1996. godine u smislu člana 1(3) Direktive br. 89/665.

U ovim okolnostima, odgovor na drugi dio pitanja mora biti to da, ukoliko odluka ugovornog organa ima negativan uticaj na prava prenesena na konzorcijum prema pravnim normama Zajednice u kontekstu postupka za dodjelu javnog ugovora, konzorcijumu mora biti omogućeno da se koristi žalbenim postupcima predviđenim u Direktivi br. 89/665.“

*C-249/01, Werner Hackermüller protiv  
Bundesimmobiliengesellschaft mbH (BIG) i Wiener Entwicklungsgesellschaft  
mbH für den Donauraum AG (WED)  
(presuda Suda pravde od 19. juna 2003. godine)*

### *Uvod*

U ovom predmetu Sud je utvrdio da se od osoba koje žele uložiti žalbu može zahtijevati da dokažu da su navodnom povredom oštećeni njihovi interesi ili da postoji rizik da će im interesi biti oštećeni. Taj predmet je pokrenuo

sud države članice koji je postavio pitanje Sudu pravde da li ponuđaču, koji osporava zakonitost odluke ugovornog organa da ne odabere njegovu ponudu kao najbolju, može biti odbijeno pravo da pokrene žalbeni postupak s obrazloženjem da je njegova ponuda trebala da bude eliminisana na početku iz drugih razloga i da, stoga, nije oštećen niti mu prijeti opasnost da bude oštećen nezakonitošću donesene odluke.

Odgovarajući na pitanje, Sud je napomenuo da se Direktivom br. 89/665 zahtijeva od država članica da garantuju da će se nezakonite odluke ugovornih organa preispitati u što kraćem postupku. Ovaj cilj direktive bi, po mišljenju Suda, bio ugrožen ako bi bilo dozvoljeno da tijelo nadležno za žalbeni postupak odbije mogućnost ponuđača da koristi žalbenu mjeru iz razloga što je isti ugovorni organ pogriješio što njegovu ponudu nije eliminisao prije nego što je odabrao najbolju ponudu. Ne bi trebalo da bude sumnje da je odluka kojom ugovorni organ diskvalifikuje ponudu prije postupka vrednovanja i izbora, odluka koja se može preispitati u skladu sa odredbama ove Direktive.

Dakle, da je ugovorni organ diskvalifikovao ponudu u fazi prije postupka vrednovanja i izbora najpovoljnije ponude, tom ponuđaču bi moralo biti dozvoljeno, kao osobi koja je oštećena ili kojoj je prijeteća opasnost da bude oštećena nezakonitom odlukom, da osporava tu odluku. S druge strane, ako bi žalbeno tijelo odbilo pravo na žalbu osobi čija ponuda nije eliminisana greškom ugovornog organa, efekat bi bio lišavanje te osobe prava ne samo na žalbu protiv odluka za koje smatra da su nezakonite, nego i da osporava valjanost osnove za diskvalifikaciju koju taj žalbeni organ ističe kako bi joj uskratila status osobe koja je oštećena ili kojoj prijeteća opasnost da bude oštećena navodno nezakonitom odlukom.

Sud je na to pitanje odgovorio da Direktiva br. 89/665 ne dozvoljava da se ponuđaču uskrati pravo na žalbeni postupak u kojem osporava odluku o izboru najpovoljnije ponude s obrazloženjem da je njegova ponuda trebala na početku postupka da bude diskvalifikovana iz drugih razloga.

Izreka presude

“1. Članom 1(3) Direktiva Vijeća br. 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine, o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih uredbi koje se odnose na primjenu žalbenog postupka na dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba i izvođenju javnih radova, sa izmjenama i dopunama koje su donesene Direktivom Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine o usaglašavanju postupka za dodjelu ugovora o javnim radovima, ne isključuje se da žalbeni postupci predviđeni tom direktivom budu na raspolaganju osobi koja traži dodjelu posebnog javnog ugovora tek ako se osoba izlaže opasnosti da bude oštećena navodnim prekršajem na koji ukazuje.



2. Članom 1(3) Direktive br. 89/665, sa izmjenama i dopunama u Direktivi br. 92/50, sprečava se situacija u kojoj je ponuđaču uskraćena mogućnost dostupnosti žalbenom postupku predviđenom u prethodno pomenutoj Direktivi kako bi se osporilo važenje odluke ugovornog organa kojom se njegova ponuda u tenderu ne smatra najboljom ponudom, po osnovu toga da je sudbina tog tendera bila da bude eliminisan unaprijed od strane ugovornog organa iz drugih razloga, i shodno tome nije bio oštećen ili se nije izlagao opasnosti da bude oštećen usljed navodnog kršenja na koje ukazuje. U kontekstu žalbenog postupka na koji pomenuti ponuđač uživa pravo, ponuđaču se mora dopustiti da osporava osnov za isključenje na osnovu kojeg žalbeno tijelo namjerava zaključiti da isti nije bio oštećen ili se nije izlagao opasnosti da bude oštećen odlukom čiju validnost osporava“.

*C-314/01, Siemens AG Österreich, ARGE Telekom & Partner protiv  
Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger,  
Bietergemeinschaft EDS/ORGA  
(presuda suda pravde od 18. marta 2004. godine, izreka presude)*

### ***Odluke koje su predmet žalbenih mjera***

“Direktiva Vijeća br. 89/665/EEZ od 21. decembra 1989. godine o usklađivanju za-kona, pravila i odredaba upravnih propisa u vezi sa primjenom žalbenih postupaka na dodjelu ugovora o javnoj nabavci roba i izvođenju javnih radova, sa izmjenama i dopunama u Direktivi Vijeća br. 92/50/EEZ od 18. juna 1992. godine, u vezi sa usaglašavanjem postupaka za dodjelu ugovora o pružanju javnih usluga, i naročito članovi 1(1) i 2(7) iste Direktive, moraju se shvatiti tako da u slučaju kada klauzula u pozivu na tender nije usklađena sa pravilima Zajednice o javnim ugovorima, u nacionalnim pravnim sistemima država članica mora se predvidjeti mogućnost pozivanja na nekompatibilnost u žalbenim postupcima iz Direktive br. 89/665.“

*C-410/01, Fritsch, Chiari & Partner, Ziviltechniker GmbH i drugi i Autobahnen-  
und Schnellstraßen-Finanzierungs-AG  
(presuda Suda pravde od 19. juna 2003. godine)*



### *Osobe s pravom na žalbeni postupak*

“U svjetlu ciljeva Direktive br. 89/665 je neophodnost da se razmotriti dopušta li se članom 1(3) nekoj državi članici da pobudi interes ponuđača za dobijanje posebnog ugovora, i stoga njegovo pravo pristupa žalbenom postupku utvrđeno tom direktivom, zavisno od uslova koji je prethodno primijenila na odbor za mirenje poput posebnog organa nadležnog za rješavanje sporova (njem. Bundes-Vergabekontrollkommission – BVKK).

U tom pogledu uputno se prisjetiti da, budući da je vidljivo iz prvog i drugog stava preambule, Direktiva br. 89/665 je osmišljena ne bi li se ojačali postojeći mehanizmi kako na nivou date države tako i na nivou Zajednice, s ciljem da se osigura efektivna primjena direktiva Zajednice koje se odnose na javnu nabavku, naročito u onoj fazi u kojoj je još moguće pravnim sredstvima djelovati protiv prekršaja. U tom cilju, članom 1(1) te direktive zahtijeva se od država članica da daju garancije da nezakonite odluke ugovornih organa mogu postati predmetom efikasne revizije koja se odvija što je brže moguće (konkretno, vidi ranije pomenuti predmet Alcatel Austria, st. 33. i 34, i predmet br. C-470/99 Universale-Bau i drugi [2002] ECRI-11617, stav 74).

Neizbježni zaključak je da je omogućavanje pristupa žalbenom postupku predviđenom u Direktivi br. 89/665 uslovljeno prethodnim podnošenjem zahtjeva odboru za mirenje poput B-VKK, u suprotnosti sa ciljem te Direktive u vezi sa ostvarivanjem brzog i efikasnog postupanja.

Prije svega, prethodno obraćanje tom odboru neizbježno dovodi do odlaganja uvođenja postupka revizije čija se uspostava od država članica iziskuje Direktivom br. 89/665.

Kao drugo, obični odbor za mirenje poput B-VKK nema nijedno od ovlaštenja koje se članom 2(1) Direktive br. 89/665 zahtijeva od država članica da dodijele tijelima nadležnim za izvršenje žalbenih postupaka, tako da se obraćanjem ovom tijelu ne osigurava efikasna primjena direktiva Zajednice o javnim nabavkama.

Potrebno je dodati da činjenica da se članom 1(3) Direktive br. 89/665 izričito dopušta državama članicama da utvrde detaljna pravila prema kojima su dužne staviti žalbene postupke na raspolaganje svakoj osobi koja ima ili je imala interes da dobije određeni javni ugovor i koja je oštećena ili se izlaže opasnosti da bude oštećena navodnim kršenjem, ipak im ne daje za pravo da izraz ‘interes da se dobije javni ugovor’ tumače na način koji bi mogao ograničiti efikasnost te Direktive (u tom smislu vidi ranije navedeni predmet Universale-Bau, stav 72).

U svjetlu prethodno navedenog, odgovor koji se daje u vezi sa pitanjima upućenim na prethodno odlučivanje jeste da se članom 1(3) Direktive br. 89/665 isključuje mogućnost da se preduzeće koje je učestvovalo u postupku javne nabavke smatra preduzećem koje je izgubilo interes da dobije taj ugovor, po osnovu da je prije pokretanja žalbenog postupka prema toj Direktivi propustilo da se obrati odboru za mirenje, poput organa za rješavanje sporova B-VKK osnovanim prema Saveznom zakonu o nabavci (njem. Bundesvergabegesetz – BvergG).”

*C-26/03, “Stadt Halle“ (Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH protiv Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna, presuda Suda pravde od 11. januara 2005. godine)*

### Uvod

Definicije odluka koje mogu biti predmet žalbenog postupka Sud je dao i u predmetu “Stadt Halle“. Jedno od pitanja koje je postavio sud države članice Sudu pravde je bilo da li su države članice obavezne osigurati i efikasna sredstva protiv odluka ugovornog organa donesenih izvan formalnog postupka dodjele ugovora prije formalnog poziva na nadmetanje. Da bi odgovorio na ovo pitanje, Sud je analizirao frazu “odluke koje ugovorni organ donese u pogledu (...) postupaka“.

Prema mišljenju Suda, ta formulacija pretpostavlja da svaka odluka ugovornog organa na koju se primjenjuju komunitarna pravila o javnim nabavkama može biti predmet sudske kontrole bez razlike u vezi sa vremenom njenog donošenja ili njenim sadržajem. Kako je Sud istakao, direktivama se direktno predviđa mogućnost poništavanja nezakonitih odluka ugovornog organa o tehničkim ili drugim specifikacijama ne samo u pozivu na tender, nego i u drugim dokumentima vezanim za postupak dodjele ugovora. Time se pretpostavlja da se ta odredba primjenjuje samo u slučaju dokumenata ugovornog organa u fazi prije formalnog poziva na tender. Uzimajući to u obzir, Sud pravde je utvrdio da bilo koji akt koji je ugovorni organ donio u vezi sa ugovorima za javne nabavke u okviru materijalnog predmeta direktiva o javnim nabavkama i koji može proizvesti pravne posljedice, može biti predmet kontrole. Prema tome, države članice ne mogu mogućnost kontrole ograničiti zahtjevom da se postupak nabavke formalno nalazi u određenoj fazi.

### ***Osobe spravom na žalbeni postupak***

“(…) Član 1(1) Direktive Vijeća br. 89/665 mora se tumačiti tako da je obaveza države članice da osigura da se efikasni i brzi pravni lijekovi na raspolaganju protiv odluka koje donesu ugovorni organi prošire, takođe, i na odluke koje se donose izvan zvaničnog postupka dodjele i odluke koje prethode zvaničnom pozivu na podnošenje ponuda (pozivu na tendere), a naročito odluke o tome da li sporni ugovor potpada pod osobni i materijalni predmet Direktive br. 92/50, uključujući i njene izmjene i dopune.

Ta mogućnost revizije je na raspolaganju svakoj osobi koja ima ili je imala interesa u sticanju predmetnog ugovora a koja je oštećena ili joj prijeti opasnost da će biti oštećena navodnim prekršajem, od vremena kada je ugovorni organ izrazio želju na način kojim se omogućava izazivanje pravnog dejstva. Države članice stoga nisu ovlašćene da uslovljavaju mogućnost revizije činjenicom da je sporni postupak javne nabavke formalno već dostigao određenu fazu razvoja.“

*C-129/04, Espace Trianon SA, Société wallonne de location-financement SA (Sofibail) protiv Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) (Presuda Suda pravde iz septembra 2005. godine)*

### ***Osobe s pravom na žalbeni postupak***

“Prema članu 1(1) Direktive br. 89/665, obavezno se mora imati u vidu da za odluke koje donose ugovorni organi mora postojati mogućnost efikasne revizije i da u skladu sa stavom 3 tog člana žalbeni postupak mora biti dostupan barem osobama koje imaju interes da dobiju javni ugovor.

Konzorcijum Espace Trianon -Sofibail i Komisija Evropskih zajednica tvrde da u okolnostima poput onih iz postupka u glavnoj stvari, procesno pravilo date države kojim se od članica konzorcijuma zahtijeva da zajednički pokrenu sudski postupak i shodno tome se jednoglasno slože da podnesu tužbu protiv odluke o dodjeli javnog ugovora, nije usklađeno sa uslovom u pogledu raspoloživosti žalbenih postupaka iz člana 1(3) Direktive br. 89/665. Po njihovom mišljenju, efikasnom sudskom zaštitom mora se članicama takvog udruženja omogućiti raspolaganje individualnim pravom na pokretanje tužbe.

U ovom pogledu mora se konstatovati da se u dijelu kojim se upućuje na svaku osobu koja ima interes da dobije javni ugovor, članom 1(3) u situaciji poput

one u postupku u glavnoj stvari aludira na osobu koja je prilikom dostavljanja ponuda u tenderu za sporni javni ugovor pokazala svoj interes za dobijanje javnog ugovora.

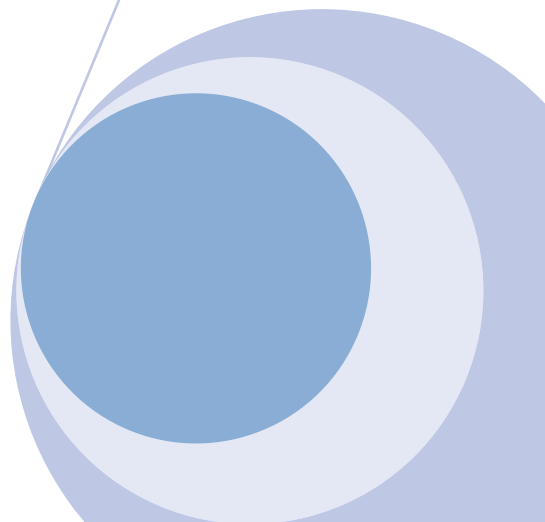
U ovoj situaciji, upravo je konzorcijum taj koji je kao takav dostavio ponudu a ne njegove pojedinačne članice. Na isti način, da im je predmetni ugovor bio dodijeljen, sve članice konzorcijuma bile bi obavezne potpisati ugovor i izvesti radove.

U svjetlu prethodno navedenog nužni su sljedeći odgovori na pitanja koja se upućuju Sudu:

- član 1 Direktive br. 89/665 ima se tumačiti na način tako da njime nije isključeno da se zakonima države predviđa da isključivo članice konzorcijuma bez svojstva pravnog lica, koji je kao takav učestvovao u postupku za dodjelu javnog ugovora i taj mu ugovor nije dodijeljen, mogu zajedničkim djelovanjem podnijeti tužbu protiv odluke kojom se dodjeljuje ugovor, a ne samo jedna od njegovih članica pojedinačno;
- isto vrijedi u slučaju da sve članice tog konzorcijuma zajedno podnesu tužbu, ali se zahtjev jedne od njegovih članica smatra nedopustivim.“

**DIO VI**

**PRILOZI**





**Aneks 1. Italijanski kodeks ponašanja državnih službenika (Uredba  
Ministarstva, 28.11.2000) - odabrani djelovi**

**Član.1.**

Opšte odredbe

1. Načela i sadržaj ovog Kodeksa predstavljaju uzor posebnosti zahtjeva marljivosti, vjernosti i nepristranosti koje karakterišu ispravno obavljanje radnih obaveza zaposlenih. Državni službenici-isključujući vojna lica, državnu policiju i zatvorsku policiju, sudije – moraju ih poštovati nakon stupanja u službu.

2. Kolektivni ugovori, na osnovu Zakonodavne uredbe 29 od 3. februara 1993, član 58-bis 3, osiguraće usaglašenost s odredbama disciplinske odgovornosti, a da ne dovede u pitanje odredbe na snazi u vezi s drugim oblicima odgovornosti za javne službenike.

3. Odredbe koje slijede primjenjuju se u svim slučajevima u kojima se zakoni ili drugi propisi ne primjenjuju ili za pitanja koja nisu drugačije određena zakonima ili drugim propisima. Ne dovodeći u pitanje načela navedena u članu 2., odredbe člana 3. se ne mogu nadopuniti i precizirati kodeksima usvojenim u pojedinim odjelima na osnovu zakonodavne uredbe od 29 od 3 februara 1993, član 58-bis 5.

**Član 2.**

Načela

1. Ponašanje službenika mora biti usaglašeno s Ustavnim dužnostima da služi isključivo naciji s disciplinom i čašću, i da poštuje načela dobre prakse i nepristranosti uprave.

U obavljanju svoje dužnosti, zaposleni će garantovati poštovanje zakona i javnog interesa; njegove odluke i ponašanje zasnivaju se na brizi za javni interes koja je povjerena njemu/njoj.

2. Zaposleni će održavati poziciju nezavisnosti kako bi se izbjeglo donošenje odluka ili učestvovanje u aktivnostima koje su svojstvene njegovim dužnostima u situacijama sukoba interesa, čak i ako je samo prividna.

On/ona se ne smije baviti nikakvom aktivnošću koja je u suprotnosti s ispravnim obavljanjem službene dužnosti i on/ona će preduzeti sve kako bi

se izbjegle situacije i ponašanja koja mogu štetiti interesima ili ugledu javne uprave.

3. U pogledu njegovog/njenog radnog vremena, zaposleni će posvetiti odgovarajuću količinu vremena i energije za obavljanje svojih dužnosti, a on/ona se obavezuje da će obavljati te zadatke na najjednostavniji i najefikasniji način u interesu građana i preuzimaće odgovornosti koje se ne odnose na njegove/njene dužnosti.

4. Zaposleni će s dužnom pažnjom odnositi u korištenju stvari koje mu stoje na raspolaganju u službene svrhe i ne smiju koristiti u privatne informacije koje su njemu/njoj dostupne u službene svrhe.

5. Ponašanje zaposlenog mora biti takvo da se utvrde odnosi uzajamnog povjerenja i saradnje između građana i uprave. U svom poslovanju s građanima on/ona treba da dokažu u najvećoj mogućoj mjeri spremnost na pomoć i ne smiju ometati ostvarivanje prava građana. On/ona će olakšati građanima pristup informacija na koje imaju pravo a ukoliko to nije zabranjeno on/ona će dostaviti sve informacije potrebne za ocjenu odluka uprave i obavljanje dužnosti od strane zaposlenih.

6. Zaposleni će ograničiti zahtjeve koji se postavljaju građanima i preduzećima na minimum, a primjenjivaće sve moguće mjere za pojednostavljanje administrativnih aktivnosti, u svakom slučaju olakšavajući građanima obavljanje djelatnosti na koje imaju pravo ili u svakom slučaju koje nijesu u suprotnosti sa zakonima na snazi.

7. U obavljanju svojih dužnosti, zaposleni su dužni da poštuju podjelu nadležnosti između centralnih i lokalnih vlasti. U granicama svojih ovlašćenja, on/ona će olakšati obavljanje funkcije i dužnosti od strane organa u pitanju.

### Član 3.

#### Pokloni i druge pogodnosti

1. Zaposleni ne smiju zahtijevati, bilo za sebe ili za druge, niti će on/ona prihvatiti, čak i ni povodom praznika, poklone ili druge koristi, osim stavke za korištenje i skromne vrijednosti, od osoba koje bi mogle izvući korist iz odluka ili aktivnosti u uredu.

2. Zaposleni ne smije zahtijevati, bilo za sebe ili za druge, niti će on/ona prihvatiti darove ili druge koristi od podređenog ili rodbine podređenog do četvrtog stepena. Zaposleni neće nuditi darove ili druge koristi nadređenom



ili rodbini nadređenog do četvrtog stepena, ili sustanarima, osim stavke za korištenje i skromne vrijednosti.

#### Član 4.

##### Članstvo u udruženjima i drugim organizacijama

1.U skladu sa zakonima na snazi o slobodi udruživanja, zaposleni mora obavijestiti starješinu ureda o svojem članstvu u udruženjima i organizacijama, uključujući i one koji nijesu povjerljive prirode, na čije interese utiče u obavljanju aktivnosti, osim kada su oni političke ili sindikalne organizacije.

2.Zaposleni ne smije obavezati druge zaposlene da se pridruže udruženjima ili organizacijama, niti će on/ona vršiti uticaj obećavajući prednost u pogledu karijere.

#### Član 5.

##### Transparentnost i finansijski interesi

1.Zaposleni je dužan obavijestiti starješinu ureda u pisanoj formi o svim odnosima saradnje koji su za rezultat imali naknadu u bilo kojem obliku u posljednjih pet (5) godina, s naznakom: a) da on/ona ili srodnik do četvrtog stepena ili sustanari još uvijek imaju finansijski odnos s osobom s kojom je on/ona rekao da ima odnos saradnje, b) jesu li takvi odnosi bili ili su povezani s osobama koje imaju interes u aktivnostima ili odlukama ureda, ograničena na zadatke povjerene njemu / njoj.

2.Menadžer, prije preuzimanja dužnosti, obavještava odjel o svojim udjelima u vlasništvu, i ostalim finansijskim interesima koji bi mogli da dovedu do konflikta interesa sa javnom funkcijom koju on/ona obavlja i obavezno navodi da hoće li on/ona imati krvnih srodnika do četvrtog stepena ili srodnika po osnovu braka do drugog stepena ili sustanara koji učestvuju u političkim, profesionalnim ili ekonomskim aktivnostima koje ih stavljaju u česte kontakte s uredom koji on/ona vodi ili su uključeni u odlučivanje ili aktivnosti ureda. Na obrazloženi zahtjev menadžera za opšte poslove i osoblje, on/ona će dostaviti dodatne informacije o njegovoj/ njenoj imovini i poresku situaciju.

## Član 6.

### Zahtjev za uzdržavanjem

1. Zaposleni će se uzdržati od učestvovanja u odlučivanju ili aktivnostima koje mogu uključivati njegov ili njen vlastiti interes ili: one njegove/njene srodnike do četvrtog stepena ili sustanare, pojedince ili organizacije s kojima on/ona ili njegov/njen suprug ima pravne radnje koje su u toku ili teški spor ili neizmireni krediti ili dug, one pojedince ili organizacije od kojih su u toku ili teški spor ili neizmireni kredit ili dug, one pojedince ili organizacije od kojih ili kojima je on/ona čuvar, povjerenik, administrator, punomoćnik, one subjekte, udruženja uključujući i ona koja nisu zvanično priznata, odobre, preduzeća ili ustanove čiji je on/ona administrator, menadžer ili direktor. Zaposleni će se uzdržati u svim drugim slučajevima u kojima postoje ozbiljniji razlozi koji utiču na njegov/njen interes. Menadžer ureda odlučuje o uzdržavanju.

## Član 7.

### Prateće aktivnosti

1. Zaposleni ne smije prihvatiti od druge osobe, osim uprave, naknade niti druge benifite za usluge koje je on /ona obavlja tokom njegovih/njenih službenih dužnosti.

2. Zaposleni ne smije prihvatiti odnose saradnje sa pojedincima ili organizacijama koje imaju ili su imali u poslednje dvije godine ekonomski interes u donošenju odluka ili aktivnostima koje uključuju ured.

3. Zaposleni ne smije za sebe tražiti od svojih nadređenih položaje sa naknadom.

## Član 8.

### Nepristranost

1. U obavljanju svoje radne obaveze, zaposleni mora osigurati jednak tretman svih građana koji dolaze u kontakt s upravom za koje on/ona radi. U tu svrhu, on/ona ne smije odbiti pružanje usluga prema jednoj osobi inače pružanje drugima kao ni pružiti uslugu jednoj osobi koja se obično odbija pružiti drugima.

2. Zaposleni mora poštovati procedure pri obavljanju upravnih poslova pod

njegovom nadležnošću, osobito odbacujući bilo koji nezakoniti pritisak, čak i ako bi ga vršili njegovi nadređeni.

### **Član 9.**

#### Ponašanje u društvenom životu

1.Zaposleni ne smije iskoristiti svoj položaj unutar uprave za dobijanje pogodnosti na koje ne polaže pravo u skladu sa zakonom. U privatnim odnosima, a posebno u onim s javnim službenicima u obavljanju svojih dužnosti, on/ona ne smije vlastitu inicijativu ili implicitno spomenuti svoje radno mjesto kada bi to naškodili slici uprave.

### **Član 10.**

#### Ponašanje u službi

1.Zaposleni, osim u slučaju opravdanih razloga, ne odgađa ili povjerava drugim zaposlenim obavljanje djelatnosti, odnosno donošenje odluka koje su njegove/njene odgovornosti.

2.Ne dovodeći u pitanje odredbe ugovora, zaposleni će ograničiti izostanke sa radnog mjesta na one koji su strogo potrebni.

3.Zaposleni ne smiju koristiti svrhe material ili opremu koja mu stoji na raspolaganje za potrebe službe.Osim u hitnim slučajevima, on/ona ne smije koristiti telefon ureda za lične potrebe.

Zaposleni koji ima vozilo koje se nalazi u upravi i koje mu stoji na raspolaganju će ga koristiti za obavljanje svoje službene dužnosti i ne smije prevoziti osobe obično izvan uprave.

4.Zaposleni ne smiju koristiti u private svrhe niti će on/ona lično zadržavati ili koristiti robu koja je vlasništvu stjecatelja, u odnosu na kupovinu proizvoda ili usluga iz službenih razloga.

### **Član 11.**

#### Odnosi s javnošću

1.Zaposleni će u neposrednom kontaktu s javnošću obratiti odgovarajuću pažnju na pitanja svakog građanina i mora dostaviti objašnjenja u pogledu pitanja koja on/ona zahtijeva u pogledu njegovog kao i ponašanja dru-

gih zaposlenih u redu. Prilikom rješavanja slučajeva on/ona će poštovati njihov hronološki redosljed, a ne smije da odbije da obavlja radnje koje je on/ona dužna da obavlja navodeći razloge kao što je obim posla koji treba obaviti ili nedostatak vremena. On/ona će dogovarati sastanke s građanima i odgovaraće odmah na njihove žalbe.

2. Ne dovodeći u pitanje njegovo pravo na izražavanje mišljenja i širenje informacija u odbrani sindikata i prava građanina, zaposleni će se suzdržati od iznošenja u javnost izjave koje štete ugledu uprave. Zaposleni će obavještavati svojeg starješinu organa o njegovim/njenim odnosima sa štampanim medijima.

3. Zaposleni ne smije preuzeti obaveze ili davati obećanja u vezi svojih odluka ili radnji u upravi ili drugih osoba u uredu, ako bi to moglo izazvati ili potvrditi nepovjerenje u upravu ili u njenu nezavisnost nepristrasnost.

4. U izradi pisanih tekstova i kod svih ostalih saopštenja zaposleni će koristiti jasan i razumljiv jezik.

5. Zaposleni koji obavlja svoje radne aktivnosti u administraciji koja javnosti pruža usluge mora paziti da poštuje standard kvaliteta i količine koje je odredila uprava u svojim poveljama o ulugama. On/ona će paziti da se garantuje kontinuitet radnog staža, kako bi se omogućilo građanima da izaberu između različitih ponuđača i pružiti im informacije o načinu na koji se usluga pruža i nivou kvaliteta.

## Član 12.

### Ugovori

1. Pri potpisivanju ugovora u ime uprave, radnik ne smije posredovati ili pružiti druge usluge trećim osobama, niti će on/ona davati obećanje ili bilo kakvu korist na račun posredovanja ili kako bi se ubrzalo zaključivanje ili izvršenje ugovora.

2. Zaposleni ne smije u ime uprave zaključivati ugovore za javne radove, robe ili usluge, finansije ili osiguranja s firmama s kojima je on/ona potpisala ugovore privatno u prethodne dvije godine. U slučaju da uprava zaključi ugovore o javnim nabavkama roba, usluga, finansiranju ili osiguranju s firmama s kojima je zaposleni potpisao ugovore privatno u prethodne dvije godine, zaposleni se može uzdržati od učestvovanja u odlukama i aktivnostima u pogledu izvršenja ugovora.

3.Zaposleni koji potpisuje ugovore s firmama privatno s kojima je on/ona zaključila ugovor, u prethodne dvije godine, ugovori za javne radove, potrošni material, servis, finansiranje ili osiguranje na ime uprave će o tome obavijestiti starješinu organa u pisanom obliku.

4.Ako starješina organa nalazi sebe u okolnostima navedenim u stavkama 2 i 3, on/ona će o tome obavijestiti u pisanom obliku, menadžera za opšte poslove i osoblje.

### Član 13.

#### Obaveze u vezi s ocjenjivanjem rezultata

1.Starješina organa i zaposleni dostavljaju uredu interne kontrole sve informacije potrebne za punu procjenu postignutih rezultata ureda u kojem on/ona radi. Podaci će biti dostavljeni s posebnim osvrtom na sljedeće potrebe: modalitete djelovanja aktivnosti ureda, kvalitetu obavljenih usluga, jednak tretman različitih kategorija građana i klijenata; jednostavnost pristupa uredima, posebno za osobe sa invaliditetom, pojednostavljanje i brzina postupka; uskladenost s rokovima za zaokruživanje postupka; brz odgovor na žalbe, prigovore i izvještaje.

**Aneks 2: Kodeks državne uprave UK (novembar 2010) - odabrani djelovi -*****Vrijednosti državne uprave***

1. Državna uprava je sastavni i ključni dio vlade Ujedinjenog Kraljevstva. Ona podržava Vladu u razvoju i sprovođenju njenih politika, te u pružanju javnih usluga. Državni službenici su odgovorni ministrima, koji su odgovorni Parlamentu.

2. Kao državni službenik, vaše imenovanje se zasniva na zaslugama i otvorenoj konkurenciji, i od vas se očekuje da svoj posao obavljate sa predanošću i posvećenošću državnoj službi i njenim vrijednostima kao su: integritet, poštenje, objektivnost i nepristranost. U ovom kodu:

“Integritet“ stavlja obaveze državne službe iznad sopstvenih;

“Iskrenost“ je istinitost i otvorenost;

“Objektivnost“ zasniva savjete i odluke koje donosite na strogoj analizi dokaza;

“Nepristranost“ djeluje isključivo u skladu s osnovanošću predmeta i služi jednako dobro vladama različitih političkih uvjerenja.

3. Ove suštinske vrijednosti podržavaju dobru vladu i osiguravaju postizanje najviših mogućih standarda u svemu što državna uprava radi. To zauzvrat pomaže državnoj službi da stekne i zadrži poštovanje ministra, Parlamenta, javnosti i klijenata.

4. Ovaj kodeks postavlja standarde ponašanja koji se očekuju od vas i ostalih državnih službenika. Oni se temelje na ključnim vrijednostima koje su uređene zakonima. Pojedini odjeli također mogu imati svoje zasebne misije i izjave o vrijednostima koje se zasnivaju na ključnim vrijednostima, uključujući i standarde ponašanja koji se od vas očekuju kada radite sa svojim kolegama.

***Norme ponašanja******Integritet***

**5. Morate:** Ispunjavati svoje dužnosti i obaveze odgovorno, Uvijek djelovati

na način koji je profesionalan i čuva povjerenje svih onih s kojima ste u odnosima; Obavljati svoje fiducijarne obaveze odgovorno (da se pobrinete da se javni novac i drugi resursi koriste ispravno i efikasno); Baviti se javnošću i njihovim poslovima pravično, efikasno, brzo, efektivno i osjetljivo, najbolje što možete; Voditi tačnu zvaničnu evidenciju i koristiti informacije na što otvoreniji način u zakonskim okvirima i podržavati sprovođenje pravde.

**6. Vi ne smijete:** Zloupotrijebiti svoj službeni položaj, na primjer, koristeći informacije koje ste dobili ispunjavajući svoje službene dužnosti u svoje ili privatne svrhe drugih;

Prihvatiti poklone ili gostoprimstvo ili primati druge pogodnosti od bilo koga što bi izgledalo kao nešto što utiče na vaš lični sud ili integritet, ili objaviti službene informacije bez ovlašćenja. Ova se obaveza nastavlja primjenjivati nakon što napustite državnu službu.

Poštenje

**7. Morate:** Utvrditi činjenici relevantna pitanja istinito, i ispraviti sve greške što je prije moguće; i koristiti samo ovlašćene javne namjene za koje su dostavljeni.

**8. Vi ne smijete:** Prevariti ili svjesno dovesti u zabludu ministre, Prlament ili druge, ili biti pod uticajem nepravilnih pritisaka od drugih ili izgleda za ličnu korist.

### *Objektivnost*

**9. Morate:** Pružiti informacije i savjete, uključujući i savjete za ministre, na osnovu dokaza, tačno predstavljati mogućnosti i činjenice; Donositi odluke o osnovanosti predmeta i uzeti u obzir stručne i profesionalne savjete.

**10. Vi ne smijete:** Ignorirati nezgodne činjenice ili relevantna razmatranja pri pružanju savjeta ili donošenju odluka, ili frustrirati sprovođenje politike nakon što su odluke donešene odbijajući preduzimanje, ili se suzdržati od radnje koje proizilaze iz tih odluka.

### *Nepriistrasnost*

**11. Morate:** Obavljati svoje odgovornosti na način koji je pravičan, pravedan i jednak za sve i održava predanost državne službe jednakosti i različitosti.

**12. Vi ne smijete:** Djelovati na način koji neopravdano favorizuje ili diskriminiše pojedince ili interese.

### *Politička nepristrasnost*

**13. Morate:** Služiti Vladi, bez obzira na njenu političku opredijeljenost, najbolje što možete na način koji održava političku nepristrasnost te je u skladu sa zahtjevima ovog Kodeksa, bez obzira na vaša politička uvjerenja, djelovati na način koji zavređuje povjerenje ministra, dok u isto vrijeme osigurava da ćete biti u mogućnosti uspostaviti isti odnos sa onima koje ćete možda morati služiti u nekoj budućoj Vladi, i ispuniti bilo kakava ograničenja koja su propisana za političke aktivnosti.

**14. Vi ne smijete:** Djelovati na način koji je određen političkim razlozima, ili koristiti službene resurse za stranačke političke svrhe, ili dopustiti vaše lične političke stavove kako bise utvrdio bilo koji savjet koji dajete ili radnje koje preduzimate.

### *Prava i odgovornosti*

15. Vaše odjeljenje ili državni organ u kojem radite ima dužnost da vas upozna sa ovim Kodeksom i njegovim vrijednostima. Ako smatrate da se od vas traži da djelujete na

način koji je u sukobu s ovim Kodeksom, vaše odjeljene ili organ moraju uzeti u obzir vaše zabrinutosti, i pobrinete se da vas ne kažnjavaju zbog iskazivanja istih.

16. Ako ste zabrinuti, trebali bi da razgovarati sa rukovodiocem vašeg odjeljenja ili nekim drugim u vašem lancu upravljanja. Ako iz bilo kojeg razloga ovo smatrate teškim, trebali bi ste o tome porazgovarati sa službenicima koji su bili na imenovani savjetovati osoblje o Kodeksu.

17. Ukoliko postanete svjesni radnji drugih za koje vjerujete da su u suprotnosti s ovim Kodeksom to bi trebalo prijaviti svom rukovodiocu odjeljenja ili nekom drugom u lancu upravljanja odjeljenjom, kao alternativa tome savjet potraži od svog nominovanog službenika. Trebate prijaviti dokaze kriminalne ili nezakonite radnje policiji ili drugim odgovarajućim regulatornim organima. Ovaj Kodeks ne pokriva pitanja upravljanja ljudskim resursima.

18. Ukoliko ste pokrenuli pitanje koje je obuhvaćeno stavovima 16 do 18, u skladu sa relevantnim procedurama, a ne primaju ono što smatrate razumnim odgovorom, vi predmet prijavljujete Komisiji za državne službenike. Komisija će takođe razmotriti uzimanje tužbe u obzir (...)

Ako se stvar ne može riješiti pomoću procedura navedenih gore, a vi osjećate



da ne možete provesti upute koje ste dobili, morat ćete podnijeti ostavku u državnoj službi.

19. Ovaj kodeks je dio ugovorenog odnosa između vas i vašeg poslodavca. On postavlja visoke standarde ponašanja koji se očekuju od vas koji slijede iz vašeg položaja u javnom i nacionalnom životu kao državni službenik. Možete biti ponosni što poštujete ove vrijednosti.

## ***Etički kodeks – Asocijacija za upravljanje kupovinom Kanade***

### ***Uvod***

Uslov za članstvo u Asocijaciji za upravljanje kupovinom Kanade i partnerskim ustanovama i korporacijama je da su članovi dužni da se drže Ustava i pravila i opštih akata instituta ili drugog društva čiji su članovi. Ovaj Kodeks etike je obavezujući za sve članove.

Definicije

Asocijacija za upravljanje kupovinom Kanade je državni organ. Institut znači Institut pokrajine koji je pripojen Asocijaciji za upravljanje kupovinom Kanade.

Korporacija je korporacija Kvebeka, koja je pripojena Asocijaciji za upravljanje kupovinom Kanade.

Vrijednosti i norme Etičkog ponašanja

### ***A. Vrijednosti***

Članovi će sprovoditi svoje odluke i aktivnosti u skladu sa sljedećim vrijednostima:

#### ***1. Poštenje/Integritet***

Održavanje neospornog standarda integriteta u svim svojim poslovnim odnosima unutar i izvan organizacije u kojoj su zaposleni:

#### ***2. Profesionalizam***

Podsticanje najviših standarda profesionalne sposobnosti među onima za koje su odgovorni.

#### ***3. Odgovorni za upravljanje***

Optimizacija korištenja sredstava za koje su odgovorni kako bi osigurao maksimalnu korist svojim poslodavcima.

#### **4. Služenje javnom interesu**

Ne koristite svoja ovlašćenja Ureda za ličnu korist, odbacujući i osuđujući sve poslovne prakse koje su nepravilne,

#### **5. Usaglašenost sa zakonima u smislu**

- a) zakona zemlje u kojoj se sprovode,
- b) pravila i propisa Instituta ili korporacije,
- c) ugovorene obaveze.

#### **B. Norme etičkog ponašanja**

1. Prvo uzeti u obzir interes jedne organizacije u svim transakcijama i sprovesti i vjerovati njenim utvrđenim politikama.
2. Biti prihvaćen od strane nadležnog savjeta i biti vođen od strane takvog savjeta ne umanjujući odgovornost jednog ureda.
3. Za kupovinu uz obezbjeđenje najveće vrijednosti za svaki dolar izdataka.
4. Zalagati se za povećanje znanja o materijalima i procesima proizvodnje, te utvrditi praktične postupke za obavljanje vlastite odgovornosti.
5. Za učestvovanje u stručnom razvoju programa, tako da se znanje o kupovini i poslovanju unaprijedi.
6. Zalagati se za poštenje u kupovini i prodaji, te otkazati sve oblike nepravilne poslovne prakse.
7. Odborjavanje brzog i uljudnog prijema za sve koji se pozivaju na legitimne poslove misije.
8. Pridržavati se i podsticati druge da sprovode Kodeks profesionalne etike Asocijacije za upravljanje kupovinom Kanade i instituta koji su joj pripojeni i korporacije.
9. U savjetovanju i pomoću kolega kupcima u obavljanju svojih dužnosti.
10. Na saradnju sa svim organizacijama i pojedincima koji obavljaju djelatnosti kojima se poboljšavaju razvoj i stanje u upravljanju kupovinom i materijalima.

## **Pravila ponašanja**

U primjeni ovih pravila ponašanja, članovi bi trebali slijediti upute navedene u nastavku:

### ***A. Izjava o interesu***

Svi lični interesi koji mogu povrijediti ili se može razumno smatrati od strane drugih da utiču na nepristrasnost člana u bilo kojem pitanju koje se odnosi na njegove ili njenje dužnosti treba odmah prijaviti poslodavcu.

### ***B. Povjerljivost i tačnost podataka***

Povjerljivost informacija primljenih u okviru dužnosti mora se poštovati i ne smije se koristiti u lične svrhe; informacija data u toku dužnosti treba da bude istinita i pravična a ne da bude osmišljena da dovode do zablude.

### ***C. Nadmetanje***

Pri razmatranju prednosti poslodavca, člana, da održava nastavak odnosa sa ponuačem, svaki dogovor koji bi mogao spriječiti efektivnost rada poštenog tržišnog nadmetanja treba izbjegavati.

### ***D. Poslovni darovi i gostoprimstvo***

Za očuvanje ugleda i integriteta člana, poslodavaca i profesije, poslovni pokloni, osim predmeti male vrijednosti ne bi trebali biti prihvaćeni. Razumno gostoprimstvo je prihvaćeno u okviru poslovnog odnosa. Učestalost i priroda darova ili gostoljubivost ne bi se smjela prihvatiti kojom primatelj može biti ili se mogu smatrati od strane drugih da su uticale u donošenju poslovnih odluka, kao posljedica prihvaćanja takvog gostoprimstva ili darova.

### ***E. Diskriminacije i uznemiravanja***

Nijedan član neće svjesno učestvovati u diskriminaciji ili uznemiravanju prema bilo kojoj osobi sa kojom on ili ona ima poslovne odnose.

### ***F. Ekološki problem***

Članovi će prepoznati svoje odgovornosti u pitanjima zaštite okoline u skladu sa svojom korporativnim ciljevima i misijama.

## **G. Tumačenje**

Kada su u nedoumici u pogledu tumačenja tih pravila ponašanja, članovi trebaju da se obrate Odboru za etičnost svog Instituta ili Korporacije.

### ***Izvršni postupak***

Sljedeći postupci primjenjuju se ukoliko nije drugačije regulisano pokrajinskim zakonodavstvom. Slučajevi članova za koje se izvijestilo da su prekršili etički kodeks će biti upućeni na pregled Odboru za etičnost.

### ***A. Žalbeni postupak***

1. Navodi kršenja Kodeksa profesionalne etike moraju biti u pisanom obliku od strane svjedoka Instituta ili Korporacije.

2. Po prijemu prigovora, Instituta ili Korporacija će poslati svjedoku potvrdu o prijemu i obavijestiti optuženog u pisanoj formi da je on ili ona pod istragom i o prirodu prigovora.

### ***B. Istraživanje***

1. Odbor etičnosti će sprovesti istragu, koja će uključivati priliku za optuženog da predstavi svoju verziju činjenica.

2. Odbor etičnosti će, u razumnom roku, predstaviti svoj izvještaj predsjedniku Instituta ili Korporacije. Izvještaj će uključivati prirodu žalbe i odluku o odbacivanju žalbe, ili kazne koje će se primjenjivati.

3. Predsjednik će potom poslati odluku optuženom, koji ima trideset (30) dana da uloži žalbu.

4. Ako optuženi odluči napraviti zahtjev za žalbu, onda se zahtjev mora u pisanom obliku podnijeti Predsjedniku.

5. Predsjednik će sazvati sastanak Žalbenog vijeća sa svjedokom, optuženim i svim drugim osobama koje mogu imati i nove informacije o slučaju.

6. Žalbeno vijeće će donijeti odluku u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva za žalbu. Odluka žalbe je konačna i bez mogućnosti ulaganja žalbe protiv iste.

### C. Kazne

1. Gdje je slučaj dokazan, član može, u zavisnosti od okolnosti i visine naknade, biti ukoren, suspendovan iz članstva ili potjeran i uklonjen sa liste članova. Detalji slučaja u kojima članovi krše Kodeks mogu biti objavljeni na način za koji odgovarajućim smatraju institutu ili Korporaciju.

2. Izvršenje će biti u skladu sa zahtjevima člana Instituta ili Korporacije.

Paktovi integriteta predstavljaju instrument koji je razvijen od strane Transparency International (TI) na kraju na prošlog vijeka. U osnovi, TI paktovi integriteta je sporazum između javne uprave koja objavljuje nadmetanje i učesnika nadmetanja. Ovaj Pakt je predstavila javna uprava u trenutku objavljivanja tendera, i mora biti potpisan od strane svih učesnika u nadmetanju. Svojim potpisivanjem, učesnici se obavezuju na borbu protiv koruptivnog ponašanja, da neće biti ponuđeno mito, odobreno, prihvaćeno ili traženo, i tokom procesa odabira ponuda, i tokom izvršenja ugovora od strane najuspješnijeg ponuđača. Obaveze učesnika takođe moraju uključiti sve menadžere i zaposlene u preduzeću, kao i agente, savjetnice, podizvođače i konzorcijum partenra. Potpisivanje Pakta takođe podrazumijeva da učesnici prihvataju visoke kazne u slučaju kršenja obaveza integriteta.

Sastanak na kojem je model Paktovi Integriteta u javnim nabavkama donesen održan je u Bogoti – Kolumbija, od 22 juna-24 juna 2000.

Glavni standardi Pakta integriteta su: to je pakt (ugovor) između državne uprave kojim se pozivaju izvođači ili dobavljači da podnesu ponude za javni sektor – (“glavni”) i onih kompanija koje podnose ponude za ovaj projekat (u daljem tekstu ponuđači).

Aktivnost od strane nalagodavca da njeni službenici neće tražiti ili prihvatiti mito, darove i sl., uz odgovarajući disciplinski ili kazneni postupak u slučaju kršenja;

- Izjava svakog ponuđača da nije platio, i neće platiti mito “ u svrhu dobijanja ili zadržavanja ugovora“ (isključuju se plaćanja radi pružanja olakšica);
- Aktivnosti na osnovu kojih će svaki ponuđač otkriti sva plaćanja izvršena u vezi s ugovorom koji je u pitanju (uključujući i agente i ostale posrednike, kao i članove porodice i službenike);
- Izričito prihvatanje od strane svakog ponudjača da obaveza zabrane mita i obaveza objavljivanja, kao i propratne kazne ostaju na snazi, za pobjednika, dok se ugovor u potpunosti ne izvrši,
- Aktivnost u ime ponuđača će preduzeti “u ime i za račun kompanije izvršni director “ ;

- Ponuđačima se savjetuje da imaju Kodeks ponašanja (jasno odbacujući upotrebu mita i drugo neetičko ponašanje) i Program usaglašenosti za sprovođenje Kodeksa ponašanja u cijeloj firmi;
- Prethodno najavljen set kazni za kršenje, od strane ponuđača, njegovih izjava ili radnji uključujući i (neke ili sve): uskraćivanje ili gubitak govora, oduzimanje ponude i obveznica kojom se garantna obveznica, odgovornost za štetu glavnom ponuđaču i konkurentniji i kažnjavanje kršioca na odgovarajući vremenski period.

Načela obavljanja poslova službenika za javne nabavke

Sljedeća “**načela**” za poboljšanje rada službenika za javne nabavke se mogu preporučiti:

Vodeći princip treba biti .....	To tačnije znači .....
Jednakost, pravičnost	Članovi javnosti koji se nalaze u istoj situaciji će se tretirati na sličan način. Diskriminacija na osnovu subjektivnih razloga ( religije, dobi, političkih mišljenja, i sl.) mora se izbjegavati
Srazmjernost, adekvatnost	Kada donosi odluke, službena osoba je dužna osigurati da mjere preduzete budu srazmjerne cilju kojem se teži. Ovo je takođe tačno za utvrđivanje prihvatanja ili neprihvatanja poklona, zahtjeva za usluge i ponude gostoprimstva od strane javnosti.
Nepristanost i nezavisnost	Službena osoba će se uzdržati od bilo kakvih proizvoljnih radnji koje nepovoljno utiču na javnost, kao i od bilo kojeg povlašćenog tretmana. Odluke se nikada neće rukovoditi ličnim, porodičnim ili nacionalnim interesom, niti političkim pritiskom. U pitanjima u kojima službenik ili njegova/njena porodica ima finansijski interes, on/ ona ne smije učestvovati u odluci.
Pružanje usluga, učtivost i dosljednost	Službena osoba će biti posvećena pružanju usluga, ispravna, učtiva i dostupna u odnosima s javnošću. On će takođe biti dosljedan u svom ponašanju i poštovaće legitimna i razumna očekivanja pripadnika javnosti.
Transparentnost i vidljivost	Svaka odluka koju donosi naručilac koja može negativno utjecati na prava ili interese privatnih osoba mora navesti razloge na kojima se temelji naznačujući jasno relevantne činjenice i pravnu osnovu za odluku. Naručilac će postupati po žalbama na otvoren, pažljiv i učinkovit način i informisaće javnost o pravima koja uživaju.

Povjerljivost i tačnost informacija	Povjerljivost informacija dobijenih u toku dužnosti treba poštovati i ne smiju se koristiti u lične svrhe, informacije koje se daju u toku dužnosti i treba da budu istinite i fer i nikad da dovedu do zablude.
Borba protiv korupcije i pronevjere	Korupcija znači nuđenje, davanje, primanje ili traženje bilo kakve vrijednosti radi vršenja uticaja na postupke nekog javnog službenika u postupku nadmetanja ili tokom izvršenja ugovora. Praksa pronevjere uključuje pogrešno tumačenje činjenica kako bi se uticalo na nadmetanje ili izbor i izvršenje ugovora na štetu naručioca, i uključuje namještanja kod ponuđača (prije ili nakon podnošenja ponude) u svrhu utvrđivanja cijena ponuda na neprirodnom, nekonkurentnom nivou i lišava naručioca od prednosti slobodnog i otvorenog tržišnog nadmetanja
Načelo "Vladavine prava"	Svaka odluka o javnoj nabavci zasniva se na načelu "vladavine prava". Zakonsko poslovno ponašanje, borba protiv svih nepoštenih praksi, izvještavanje o njima, su glavni problemi iza ovog principa. "Vladavina zakona" se odnosi na zakone zemlje u kojoj se vrši praksa.
Profesionalizam	Profesionalnost znači da će službenik za nabavke prihvatiti posao i djelatnost samo u slučaju da on/ona ima sposobnosti da ga realizuje na odgovarajući način. To takođe znači kontinuirano usavršavanje, poboljšanje znanja i vještina i uključuje uzdržavanje od svakog pokušaja da se utiče na odluku službenika, odbijajući/izvješćivanje o bilo kakvom takvom nalogu sa višeg nivoa.
Odgovornost	Transparentnost nije dovoljna, ako nije u kombinaciji sa svim odgovornostima za sve činioce javne nabavke- kupacima, ponuđačima, ali i šire javnosti.
Javni interes i javno povjerenje	Posao javnih nabavki i / ili aktivnosti iziskuje povjerenje javnosti, budući da se novac poreskih obaveznika koristi u procesima, za kupovinu tražeći da dobiju maksimalne vrijednosti za svaku jedinicu rashoda.



### **Glavna pravila za obavljanje poslova službenika za javne nabavke**

Mogu se preporučiti sljedeća "pravila" za poboljšanje rada službenika za javne nabave:

#### **Pravilo 1:**

Službeniku za javne nabavke zabranjeno je traženje ili primanje poklona za obavljanje službene dužnosti. Dar se obično definiše kao bilo što od ekonomske vrijednosti, bilo u obliku novca, usluga, kredita, putovanja, zabava, predmeta ili obećanja bez odgovarajućeg i zakonitog razmatranja.

#### **Pravilo 2:**

Sve darove ili niz darova koje nijesu veće vrijednosti, kao npr: ispod ekvivalenata od 25 eura, prijavljuju se interno od strane primaoca: Registri/inventari primljenih darova moraju voditi nezavisna lica u u pravi, te će biti ažurirani na trajnoj osnovi.

#### **Pravilo 3:**

Umjereno gostoprimstvo je opšte prihvaćeno kao učtivi poslovni gest. Međutim, učestalost i opseg prihvaćenog gostoprimstva treba da bude ograničen. Voditi evidenciju gostoprimstva npr. U posebnom poglavlju inventara radova će vam pomoći da poštujuete razumne granice.

#### **Pravilo 4:**

Izbjegavanje mogućih sukoba interesa, podsticati na izvještavanje o svakom mogućem sukobu interesa, sva lica koja su uključena treba da potpišu izjavu o sukobu i interesa (kako bi na kraju to bila osnova za disciplinski postupak).

#### **Pravilo 5:**

Službenici za nabavke ne smiju primati naknadu za svoje usluge kao službenik ili zaposleni uprave iz bilo kojeg drugog izvora, osim što je dopušteno.

#### **Pravilo 6:**

Službenici za nabavke ne treba sami da ugovaraju sa upravom ili bilo kojom

korporacijom u kojoj drže kontrolni finansijski interes (koji bi mogao na primjer biti definisan kao udio od 10 posto isto se preporučuje za njihove uže članove porodice (suprug, roditelj, i djeca).

***Pravilo 7.***

Službenik za javne nabavke ne može uzeti učešće u bilo kojoj aktivnosti, koja može zahtijevati ili ih navesti da otkriju povjerljive informacije stečene kroz njihov položaj.

***Pravilo 8.***

Službenik za javne nabavke će se diskvalifikovati iz sudjelovanja u bilo kojem pitanju koje će imati direktan i predvidiv uticaj na finansijske interese osobe "s kojom je u pregovorima ili sa kojom ima aranžman u pogledu potencijalnog zapošljavanja".

***Pravilo 9.***

Službenik za javne nabavke ne može – za razdoblje od dvije godine nakon što napuste dužnost – da se zalaže za poslove u vezi s bilo kojim postupkom, molbom, ponudom, zahtjevom za rješavanje ili druge dokaze, ugovor, polemike, naknade, hapšenja u kojem njegova bivša uprava ili bilo koji njen organ ima bilo koji interes. On takođe ne smije služiti za njegovog/njenog novog poslodavca u slučajevima nabavke, gdje njegovo znanje iz pružanja usluga suprotstavlja načelu jednakosti.

***Pravilo 10.***

Izveštavati i dokumentovati, ako je moguće, bilo kakav pokušaj kompanija koja je koristila ili pokušale koristiti korumpirane/podmitljive uticaje na process donošenja odluke u procesu nabavke sa sumnjivim metodama.

***Pravilo 11.***

Uspostaviti i održavati takozvane "crne liste", koje obuhvataju kompanije koje su koristile ili pokušale koristiti korumpirane i lažne metode u procesu javne nabavke.

***Pravilo 12.***

Službenici za javne nabavke moraju izvršiti svoju dužnost nepristrasno kako

bi se osigurao pravičan pristup nadmetanju za vladine nabavke od strane odgovornih izvođača. Štoviše, oni se trebaju ponašati na takav način da podstiču povjerenje javnosti i integritet njihove organizacije nabavke.

***Pravilo 13.***

Za izvođače će biti kršenje etike, pokušati uticati na bilo kojeg službenika za javne nabavke ili bilo kojeg javnog službenika da prekrši standard etičkog ponašanja.

***Pravilo 14.***

To će biti kršenje etike za nabavke da službenik svjesno koristi povjerljive informacije za stvarne ili očekivane lične koristi, ili za stvarne ili očekivane dobiti od bilo koje osobe.

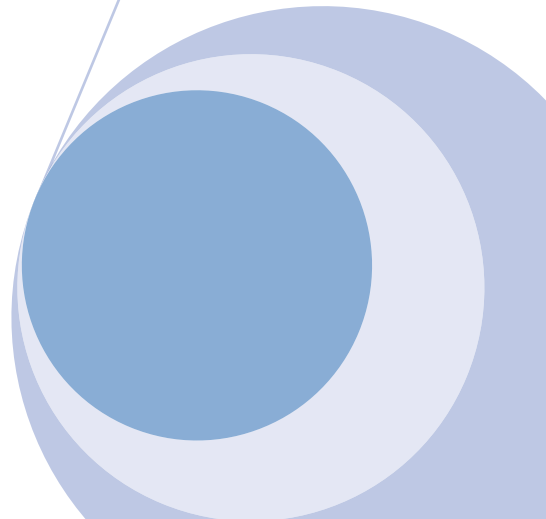
***Pravilo 15.***

Zalagati se za povećanje o materijalima i procesima proizvodnje, te utvrditi praktične postupke za obavljanje svoje dužnosti. Za učestvovanje u stručnom program razvoja, u cilju širenja znanja i efektivnosti službenika.



## **DIO VII**

# **UKAZ O PROGLAŠENJU ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA**





Na osnovu člana 95 tačka 3 Ustava Crne Gore donosim

**U K A Z**  
**O PROGLAŠENJU ZAKONA O JAVNIM NABAVKAMA**

Proglašavam **Zakon o javnim nabavkama**, koji je donijela Skupština Crne Gore 24. saziva, na jedanaestoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2011. godini, dana 29. jula 2011. godine.

Broj: 01- 963/2  
Podgorica, 03. avgusta 2011. Godine

Predsjednik Crne Gore  
**Filip Vujanović, s.r.**

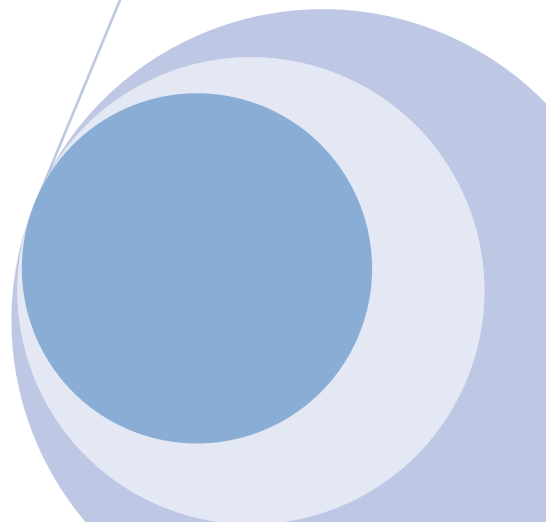
Na osnovu člana 82 stav 1 tačka 2 i člana 91 stav 2 Ustava Crne Gore, Skupština Crne Gore 24. saziva, na jedanaestoj sjednici prvog redovnog (proljećnjeg) zasijedanja u 2011. godini, dana 29. jula 2011. godine, donijela je;





**DIO VIII**

**ZAKONO  
JAVNIM NABAVKAMA**





## I. OSNOVNE ODREDBE

### 1. Predmet, primjena, izuzeća, vrste postupaka

#### Predmet

##### **Član 1**

Ovim zakonom uređuju se uslovi, način i postupak nabavke roba, usluga i ustupanja izvođenja radova (u daljem tekstu: javne nabavke), zaštita prava u postupcima javnih nabavki idruga pitanja od značaja za javne nabavke.

#### Primjena

##### **Član 2**

Ovaj zakon primjenjuje se na:

1. državne organe, organe jedinice lokalne samouprave, javne službe i druge korisnike sredstava budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda;
2. privredna društva i pravna lica koja vrše poslove od javnog interesa:
  - u kojima država, odnosno jedinica lokalne samouprave posjeduje više od 50% akcija, odnosno udjela u privrednom društvu ili pravnom licu;
  - u kojima više od polovine članova organa upravljanja tog privrednog društva, odnosno pravnog lica čine predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave; ili
  - u kojima više od polovine glasova u organu upravljanja privrednog društva, odnosno pravnog lica imaju predstavnici državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave;
  - ako organ iz tačke 1 ovog stava vrši nadzor nad radom tog privrednog društva, odnosno pravnog lica;
3. privredna društva, pravna lica, preduzetnike i fizička lica koji se finansiraju sa više od 50% iz sredstava budžeta Crne Gore, jedinice lokalne samouprave i drugih javnih prihoda ili sredstava privrednog društva, odnosno pravnog lica iz tačke 2 ovog stava;
4. privredna društva, pravna lica i preduzetnike koji obavljaju djelatnost u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, poštanskih usluga i saobraćaja u skladu sa odredbama čl. 108 do 113 ovog zakona.

Izuzetno od stava 1 tačka 1 ovog člana, za diplomatsko-konzularna predstavništava Crne Gore u inostranstvu, vojno-diplomatske predstavnike

i jedinice Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i mirovnim misijama i druge aktivnosti u inostranstvu, vrste postupaka javnih nabavki i način njihovog sprovođenja uređuju se propisom Vlade Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada).

Organ uprave nadležan za poslove javnih nabavki (u daljem tekstu: nadležni organ) priprema listu obveznika iz stava 1 ovog člana (u daljem tekstu: naručilac).

Novoosnovani naručilac je dužan da nadležnom organu podnese prijavu radi evidentiranja na Listi naručilaca, u roku od 30 dana od dana sticanja svojstva naručioca.

Lista naručilaca iz stava 4 ovog člana se objavljuje na portalu javnih nabavki nadležnog organa (u daljem tekstu: portal javnih nabavki).

Lista naručilaca se ažurira u roku od tri dana od dana podnošenja prijave iz stava 4 ovog člana.

Naručilac je dužan da primjenjuje ovaj zakon i u slučaju kada nije evidentiran na listi iz stava 4 ovog člana.

#### Izuzeća od primjene

### **Član 3**

Ovaj zakon ne primjenjuje se na:

1. nabavke koje se sprovode po posebnom postupku međunarodne organizacije, na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora sa tom međunarodnom organizacijom;
2. nabavke koje se sprovode po posebnim pravilima na osnovu međunarodnog sporazuma ili ugovora između Crne Gore i jedne ili više država za projekat koji će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti;
3. usluge koje pružaju privredna društva i pravna lica koja obavljaju djelatnost od javnog interesa, u skladu sa zakonom;
4. nabavke koje se sprovode za zaštitu i spašavanje od katastrofa i većih nesreća – vanrednog stanja;
5. povjerljive nabavke, u skladu sa zakonom;
6. nabavke oružja, municije i drugih predmeta neophodnih za odbranu i bezbjednost Crne Gore;
7. nabavke koje se sprovode radi sticanja, razvoja, produkcije ili ko-produkcije programskog materijala namijenjenog radio-televizijskom emitovanju;
8. nabavke usluga arbitraže, sporazumnog rješavanja sporova i notarskih usluga;
9. nabavke finansijskih usluga u vezi sa emitovanjem, prodajom, kupov-

vinom ili prenosom hartija od vrijednosti ili drugih finansijskih instrumenata, posebno transakcija naručioca, sa ciljem prikupljanja novca i kapitala i usluga Centralne banke Crne Gore;

10. nabavke usluga vezanih za radne odnose;
11. usluge vezane za zapošljavanje;
12. nabavke izbornog materijala.

Ovaj zakon ne primjenjuje se na postupak davanja koncesija i privatizacije privrede, na prodaju i davanje u zakup zemljišta, zgrada i drugih nepokretnih i pokretnih stvari ili prava.

### Značenje izraza

#### **Član 4**

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

1. državni organi su: Skupština Crne Gore, Predsjednik Crne Gore, Vlada, Ustavni sud Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Državno tužilaštvo, ministarstva i drugi organi uprave, sudovi, Centralna banka Crne Gore, Državna revizorska institucija i druge službe čiji je osnivač Crna Gora;
2. organi jedinice lokalne samouprave su: skupština opštine, skupština Glavnog grada i Prijestonice, predsjednik opštine, gradonačelnik Glavnog grada i Prijestonice, organi lokalne uprave i drugi organi i službe čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave;
3. javne službe su: Univerzitet Crne Gore, javna preduzeća, javne i druge ustanove, državni fondovi i drugi organi i organizacije koji vrše javna ovlašćenja čiji je osnivač Crna Gora, odnosno jedinica lokalne samouprave;
4. ugovor o javnoj nabavci je ugovor zaključen između naručioca i ponuđača, u skladu sa sprovedenim postupkom javne nabavke, koji za predmet ima nabavku roba, usluga ili izvođenje radova, sa određenom cijenom;
5. ponuđač je privredno društvo, pravno lice preduzetnik ili fizičko lice, koje podnosi ponudu u postupku javne nabavke, pojedinačno ili kao grupa ponuđača u zajedničkoj ponudi, kao i podnosilac prijave za pretkvalifikaciju u prvoj fazi ograničenog postupka javne nabavke koji se kvalifikovao za podnošenje ponude u drugoj fazi ograničenog postupka javne nabavke;
6. uslov je zahtjev naručioca koji mora u ponudi da bude ispunjen u cjelini;
7. poziv za javno nadmetanje je poziv za dostavljanje ponuda u postupku

- javne nabavke koji se objavljuje na portalu javnih nabavki, i to: poziv za javno nadmetanje u otvorenom postupku, poziv za pretkvalifikaciju, poziv za javno nadmetanje pregovaranjem, konkurs i zahtjev za dostavljanje ponuda šopingom;
8. poziv za nadmetanje je poziv koji naručilac dostavlja neposredno ponuđačima za dostavljanje ponuda u postupku javne nabavke i koji se ne objavljuje na portalu javnih nabavki, i to: poziv za dostavljanje ponuda u drugoj fazi ograničenog postupka, poziv za nadmetanje pregovaranjem, zahtjev za dostavljanje ponuda za okvirni sporazum i poziv za dostavljanje ponuda za pružanje konsultantskih usluga;
  9. kriterijum je mjerilo na osnovu kojeg se vrši vrednovanje ponuda;
  10. prijava za kvalifikaciju je zahtjev zainteresovanog lica za učestvovanje u prvoj fazi ograničenog postupka javne nabavke – pretkvalifikacija, uz koji se prilaže potrebna dokumentacija;
  11. elektronska ponuda je ponuda ili dio ponude koju ponuđač dostavlja naručiocu u elektronskom obliku;
  12. nepredviđeni događaji su prirodne nepogode, požari, tehničko-tehnološke nesreće, havarije na uređajima i postrojenjima, hemijske, biološke, nuklearne i radiološke kontaminacije, epidemije, epizootije, epifitotije i druge nesreće.

## ***2. Načela javnih nabavki***

### Načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava

#### ***Član 5***

Naručilac je dužan da obezbijedi ekonomično i racionalno korišćenje javnih sredstava u postupku javne nabavke i izborom najpovoljnije ponude.

### Načelo obezbjeđivanja konkurencije

#### ***Član 6***

Naručilac je dužan da preduzme potrebne mjere kojima se obezbjeđuje konkurencija međuponuđačima, u skladu sa zakonom.

Naručilac ne smije da ograniči ili spriječi konkurenciju među ponuđačima, a posebno ne može da onemogući bilo kojeg ponuđača da učestvuje u postupku javne nabavke neopravdanom primjenom pregovaračkog postupka ili korišćenjem diskriminatorskih uslova i kriterijuma ili mjera koje favorizuju pojedine ponuđače.

Načelo transparentnosti postupka javne nabavke

**Član 7**

Transparentnost postupaka obezbjeđuje se objavljivanjem plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovora o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana, poziva, odluke i ugovora, kao i preduzimanjem drugih radnji i mjera.

Ponuđač koji učestvuje u postupku javne nabavke ima pravo da ostvari uvid u dokumentaciju sprovedenog postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom.

Načelo ravnopravnosti

**Član 8**

Naručilac je dužan da obezbijedi da svi ponuđači u svim fazama postupka javne nabavke imaju ravnopravan tretman.

**1. Zaštita podataka, evidentiranje postupka  
i ostvarivanje komunikacije**

Zaštita podataka

**Član 9**

Naručilac je dužan da:

1. čuva kao tajne podatke sadržane u ponudi, koji su u skladu sa zakonom utvrđeni kao tajni i koje je ponuđač označio u ponudi kao tajne;
2. odbije davanje informacija kojim bi se mogla izvršiti povreda tajnosti podataka navedenih u ponudi;
3. čuva kao tajnu imena zainteresovanih lica koja su izvršila otkup i preuzimanje tenderske dokumentacije, kao i podatke o podnosiocima ponuda, do isteka roka predviđenog za otvaranje ponuda.

Cijena i drugi podaci iz ponude od značaja za ocjenu ispravnosti i vrednovanje ponude ne smatraju se tajnim.

Određivanje tajnosti

**Član 10**

Naručilac može da zahtijeva zaštitu tajnosti podataka koje ponuđačima stavlja na raspolaganje tenderskom dokumentacijom.

Lice koje raspolaže podacima iz stava 1 ovog člana dužno je da ih čuva i štiti, bez obzira na stepen te tajnosti.

#### Jezik u postupku javne nabavke

##### **Član 11**

Naručilac sačinjava poziv za javno nadmetanje, poziv za nadmetanje i tendersku dokumentaciju i vodi postupak na crnogorskom jeziku, kao i na drugim jezicima koji su u službenoj upotrebi u Crnoj Gori, u skladu sa ustavom i zakonom.

Poziv za javno nadmetanje, poziv za nadmetanje i tendersku dokumentaciju ili pojedine djelove tenderske dokumentacije naručilac može da pripremi i na stranom jeziku, koji se uobičajeno koristi u međunarodnoj trgovini.

Ponuđač daje ponudu na jeziku na kojem je pripremljen poziv i tenderska dokumentacija iz stava 1 ovog člana, odnosno na jeziku koji je naručilac naznačio u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji.

#### Ponuda na stranom jeziku

##### **Član 12**

Naručilac može da odredi da se ponude djelimično daju i na stranom jeziku, posebno u dijelu koji se odnosi na tehničke karakteristike, kvalitet i tehničku dokumentaciju.

U slučaju iz stava 1 ovog člana naručilac je dužan da naznači dio ponude koji može da bude i na stranom jeziku i da navede strani jezik na kojem može biti dat taj dio ponude.

U slučaju spora relevantna je verzija tenderske dokumentacije na crnogorskom jeziku.

#### Valuta

##### **Član 13**

Procijenjena vrijednost javne nabavke i ponuđena cijena iskazuju se u EUR-ima.

#### Način sprovođenja javne nabavke

##### **Član 14**

Javna nabavka može da se sprovede u pisanoj ili elektronskoj formi.

Komunikacija i razmjena informacija između naručilaca i ponuđača može da se vrši elektronskim putem, telefaksom i drugim sredstvima komunikacije, prema izboru naručioca.



Sredstva određena za dostavljanje informacija moraju da budu opšte dostupna na način koji ponuđačima ne ograničava pristup informacijama.

Komunikacija iz st. 2 i 3 ovog člana vrši se na način kojim se može dokazati slanje, odnosno prijem informacije.

Naručilac može pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom da odredi da se pismena i informacije mogu dostaviti telefaksom, pod uslovom da prijem bude potvrđen putem pošte ili elektronskim putem do utvrđenog roka.

Način dostavljanja ponuda (u pisanoj ili elektronskoj formi) određuje se u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji.

## **2. Antikorupcijsko pravilo i sprječavanje sukoba interesa**

### Antikorupcijsko pravilo

#### **Član 15**

Naručilac je dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno dao, ponudio ili stavio u izgled poklon ili neku drugu korist službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca.

Naručilac je dužan da odbaci, odnosno odbije ponudu ako utvrdi ili osnovano sumnja da je ponuđač neposredno ili posredno prijetio službeniku za javne nabavke, članu komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, licu koje je učestvovalo u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, licu koje učestvuje u planiranju javne nabavke ili drugom licu, sa ciljem da sazna povjerljive informacije ili da utiče na postupanje naručioca.

Naručilac je dužan da evidentira slučajeve iz st. 1 i 2 ovog člana, o tome sačini službenu zabilješku, podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i obavijesti nadležni organ.

Način vođenja i sadržaj evidencije iz stava 3 ovog člana utvrđuje se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo).

### Sprječavanje sukoba interesa na strani naručioca

#### **Član 16**

Učesnici u postupku javne nabavke dužni su da preduzmu neophodne mjere kojima se sprječava sukob interesa.

Službenik za javne nabavke, članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, lica koja učestvuju u pripremi poziva za javno nadmetanje, poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije, lica koja učestvuju u planiranju javne nabavke i druga lica koja učestvuju, neposredno i posredno, u postupku javne nabavke dužna su da, bez odlaganja, obavijeste naručioca o stvarnom ili potencijalnom postojanju sukoba interesa.

Učesnici u postupku javnih nabavki iz stava 2 ovog člana, najmanje dvije godine nakon zaključivanja javne nabavke, ne mogu zasnovati radni odnos kod ponuđača kome je dodijeljen ugovor o javnoj nabavci od naručioca kod koga su lica iz stava 2 ovog člana bila zaposlena ili sa njima povezano pravno lice.

Sukob interesa postoji ako je lice iz stava 2 ovog člana:

1. ponuđač, podugovarač ili podizvođač, zakonski zastupnik ili punomoćnik ponuđača;
2. srodnik po krvi u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je ponuđač bračni, odnosno vanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije;
3. staralac, usvojlac ili usvojenik ponuđača, njegovog zakonskog zastupnika ili punomoćnika;
4. akcionar ili član organa upravljanja ponuđača, odnosno podnosioca prijave;
5. koje ima neposredan ili posredan interes u postupku javne nabavke;
6. posredno ili neposredno uključeno u druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Lice koje priprema poziv za javno nadmetanje, poziv za nadmetanje ili tendersku dokumentaciju i na bilo koji način može uticati na sprovođenje postupka javne nabavke ne smije da nastupa kao ponuđač, podizvođač ili podugovarač i ne smije da saraduje sa ponuđačem u pripremi ponude.

Starješina, odnosno odgovorno lice naručioca i lice koje, u ime naručioca, vrši neke od poslova javne nabavke podnosi izjavu u pisanoj formi o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa iz stava 3 ovog člana.

Izjava iz stava 5 ovog člana je sastavni dio dokumentacije javne nabavke.

U slučaju nastanka sukoba interesa iz stava 3 ovog člana ili ako lice iz stava 5 ovog člana ne podnese izjavu, izuzima se iz postupka javne nabavke.

Ako naručilac u postupku javne nabavke primi zahtjev ili ponudu koja može prouzrokovati sukob interesa dužan je da preduzme mjere kojima se sprečava sukob interesa, u skladu sa zakonom.

Sprječavanje sukoba interesa kod ponuđača

**Član 17**

Sukob interesa kod ponuđača, podizvođača ili podugovarača postoji ako je ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača:

1. zakonski zastupnik ili punomoćnik naručioca;
2. srodnik po krvi lica iz člana 16 stav 2 ovog zakona u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je bračni, odnosno vanbračni drug ili srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira da li je brak prestao ili nije;
3. staralac, usvojlac ili usvojenik lica iz člana 16 stav 2 ovog zakona, njegovog zakonskog zastupnika ili punomoćnika;
4. akcionar ili član organa upravljanja naručioca;
5. koje ima neposredan ili posredan interes u postupku javne nabavke, koji omogućava lično sticanje imovine ili koristi uticajem na donošenje odluke;
6. posredno ili neposredno uključeno u druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost.

Ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača podnosi izjavu u pisanoj formi o postojanju ili nepostojanju sukoba interesa iz stava 1 ovog člana. Izjava iz stava 2 ovog člana sastavni je dio dokumentacije javne nabavke. Ukoliko postoji sukob interesa ili ovlašćeno lice ponuđača, podizvođača ili podugovarača ne podnese izjavu iz stava 2 ovog člana, izuzima se iz postupka javne nabavke.

Ništavost postupka i evidentiranje sukoba interesa

**Član 18**

Postupak javne nabavke sproveden uz postojanje sukoba interesa ništav je. Naručilac je dužan da evidentira slučajeve sukoba interesa iz čl. 16 i 17 ovog zakona i da o tome, bez odlaganja, obavijesti nadležni organ.

**5. Poslovi nadležnog organa**

Nadležnost

**Član 19**

Upravne i sa njima povezane stručne poslove u oblasti javnih nabavki vrši nadležni organ, i to:

1. prati ostvarivanje sistema javnih nabavki;
2. prati usaglašenost propisa kojima se uređuju javne nabavke sa pravom Evropske Unije, priprema stručne osnove, inicira i učestvuje u pripremi propisa o javnim nabavkama;
3. daje saglasnost naručiocima o ispunjenosti uslova za sprovođenje odgovarajućeg postupka javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom;
4. pruža savjetodavnu pomoć na zahtjev naručioca;
5. organizuje i sprovodi stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih i drugih lica za vršenje poslova javnih nabavki;
6. organizuje polaganje stručnog ispita za vršenje poslova u oblasti javnih nabavki;
7. uspostavlja i održava portal javnih nabavki radi obezbjeđivanja transparentnosti javnih nabavki;
8. objavljuje planove javnih nabavki, pozive za javno nadmetanje, odluke o kvalifikaciji kandidata, odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavi postupka javne nabavke, odluke o poništavanju postupka javne nabavke, ugovore o javnoj nabavci, izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka i ugovora, i druge akte u skladu sa ovim zakonom;
9. priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki Listu naručilaca;
10. promovira sprovođenje javnih nabavki u elektronskoj formi;
11. ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama, institucijama i stručnjacima u oblasti sistema javnih nabavki;
12. priprema i dostavlja Vladi godišnji izvještaj o javnim nabavkama, za prethodnu godinu;
13. priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki listu ponuđača na osnovu odluka o izboru najpovoljnije ponude;
14. priprema i objavljuje na portalu javnih nabavki jedinstveni rječnik javnih nabavki;
15. vrši inspekcijski nadzor;
16. izdaje publikacije i drugu stručnu literaturu;
17. vrši i druge poslove, u skladu sa zakonom.

## **II. USLOVI I NAČIN SPROVOĐENJA POSTUPKA JAVNE NABAVKE**

### **1. Vrste postupaka, vrijednosni razredi, objedinjene nabavke**

#### Vrste postupaka javnih nabavki

#### **Član 20**

Postupci javnih nabavki su:

1. otvoreni postupak;
2. ograničeni postupak;
3. pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje;
4. pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje;
5. okvirni sporazum;
6. konsultantska usluga;
7. konkurs;
8. šoping;
9. neposredni sporazum.

#### Vrijednosni razredi

#### **Član 21**

Postupak javne nabavke određuje se prema procijenjenoj vrijednosti javne nabavke koja se razvrstava u sljedeće vrijednosne razrede, i to:

- I vrijednosni razred – za javnu nabavku čija je procijenjena vrijednost do 5.000 EUR-a, sprovodi se postupak neposrednog sporazuma;
- II vrijednosni razred – za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 5.000 EURa do 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 5.000 EUR-a do 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovodi se postupak šopinga;
- III vrijednosni razred – za javnu nabavku čija procijenjena vrijednost iznosi preko 25.000 EUR-a za nabavku roba i usluga, odnosno preko 50.000 EUR-a za ustupanje izvođenja radova, sprovode se postupci iz člana 20 tač.1 do 7 ovog zakona.

Za javne nabavke čija je procijenjena vrijednost u okviru I i II vrijednosnog razreda mogu se sprovesti i postupci iz člana 20 tač. 1 do 7 ovog zakona.

Otvoreni postupak javne nabavke

**Član 22**

Otvoreni postupak javne nabavke je postupak u kojem zainteresovana lica mogu da podnesu ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje u otvorenom postupku i tenderskom dokumentacijom.

Ograničeni postupak javne nabavke

**Član 23**

Ograničeni postupak javne nabavke sprovodi se u dvije faze.

U prvoj fazi naručilac utvrđuje kvalifikaciju podnosioca prijave na osnovu prethodno određenih uslova u pozivu za pretkvalifikaciju.

U drugoj fazi naručilac poziva kvalifikovane kandidate da podnesu ponude. Ukoliko se u prvoj fazi ne kvalifikuju najmanje tri podnosioca prijave postupak se obustavlja.

Naručilac je dužan da, u roku određenom u pozivu za pretkvalifikaciju, donese odluku o izboru kvalifikovanih kandidata sa obrazloženjem.

Odluku iz stava 5 ovog člana naručilac objavljuje na portalu javnih nabavki i dostavlja podnosiocima prijave u roku od pet dana od dana njenog donošenja. Samo kvalifikovani kandidati mogu da dostave ponudu u drugoj fazi postupka iz stava 3 ovog člana, u roku određenom pozivom za dostavljanje ponuda u skladu sa tenderskom dokumentacijom.

Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem  
poziva za javno nadmetanje

**Član 24**

Pregovarački postupak sa prethodnim objavljivanjem poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sprovede:

1. kada u otvorenom postupku javne nabavke ili u drugoj fazi ograničenog postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni;
2. kada zbog prirode roba, usluga i radova ili rizika koji se odnose na konkretnu javnu nabavku nije moguće odrediti procijenjenu vrijednost javne nabavke;
3. radi istraživanja, testiranja ili razvoja, bez ostvarivanja profita ili naknade troškova.

Naručilac je dužan da u pozivu za javno nadmetanje pregovaranjem i tender-skoj dokumentaciji odredi predmet pregovora i način pregovaranja. Radi obezbjeđenja izbora najpovoljnije ponude naručilac pregovara sa ponuđačima o dostavljenim ponudama i sačinjava zapisnik o pregovaranju. Za vrijeme pregovora naručilac je dužan da obezbijedi jednak tretman ponuđača i ne smije da daje podatke i informacije koje obezbjeđuju prednost pojedinim ponuđačima.

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja  
poziva za javno nadmetanje

**Član 25**

Pregovarački postupak bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje pregovaranjem može da se sprovede u slučaju:

1. nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova:
  - kada u najmanje dva otvorena, odnosno ograničena postupka javne nabavke nije dostavljena ni jedna ispravna ponuda, pod uslovom da predmet javne nabavke i sadržina tenderske dokumentacije nijesu bitno izmijenjeni, u kom slučaju je naručilac dužan da u pregovarački postupak uključi sve ponuđače koji su dostavili ponudu u otvorenom, odnosno ograničenom postupku;
  - kada zbog tehničkih, odnosno umjetničkih zahtjeva predmeta javne nabavke ili iz razloga koji su povezani sa zaštitom isključivih prava nabavku može da realizuje samo određeni ponuđač;
  - kada iz razloga izuzetne hitnosti, u cilju otklanjanja i sprječavanja opasnosti od nepredviđenih događaja, otklanjanja posljedica tih nepredviđenih događaja, ugroženosti zdravlja i života građana, kao i drugih nepredvidljivih okolnosti na koje naručilac nije mogao ili ne može da utiče, naručilac nije u mogućnosti da postupi u rokovima određenim ovim zakonom.
2. nabavke roba:
  - kada je roba koja je predmet javne nabavke proizvedena isključivo za svrhe istraživanja, eksperimentisanja, proučavanja ili razvoja, pod uslovom da se ne radi o serijskoj proizvodnji robe sa ciljem ostvarivanja dobiti ili naknade troškova istraživanja i razvoja;
  - kada se radi o dodatnim isporukama u toku izvršenja ugovornih obaveza od dobavljača sa kojim je zaključen ugovor u skladu sa ovim zakonom, koje su namijenjene za djelimičnu za-

- mjenu proizvoda, materijala ili instalacija ili proširenje obima postojećih isporuka proizvoda, materijala ili instalacija, ukoliko bi promjena ponuđača, odnosno robe izazvala tehničke probleme u funkcionisanju i održavanju, pod uslovom da ukupna vrijednost dodatnih isporuka nije veća od 15% vrijednosti zaključenog ugovora;
- na robnim berzama;
  - po izuzetno povoljnim uslovima, od ponuđača koji je u postupku stečaja odnosno likvidacije, u skladu sa zakonom;
3. nabavke usluga koje su dio nastavka usluge sprovedene putem konkursa za izradu idejnog rješenja, a ugovor se zaključuje sa izabranim, odnosno sa jednim od izabranih učesnika, pod uslovom da naručilac u pregovarački postupak uključi sve izabrane učesnike;
  4. nabavke usluga i ustupanja izvođenja radova:
    - koji nijesu obuhvaćeni ugovorom zaključenim po sprovedenom postupku javne nabavke, a usljed nepredviđenih okolnosti postanu neophodni za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i tehnički ili ekonomski se ne mogu odvojiti od osnovnog ugovora bez većih teškoća za naručioca, pod uslovom da se ugovor čija ukupna vrijednost ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora zaključi sa ponuđačem čiji ugovor je i dalje na snazi;
    - koji predstavljaju ponavljanje sličnih usluga ili radova povjerenih ponuđaču sa kojim je naručilac zaključio osnovni ugovor i kada je mogućnost nabavke tih usluga ili radova u skladu sa predmetom nabavke za koji je zaključen ugovor, na osnovu sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka, navedena u pozivu za javno nadmetanje, pod uslovom da ukupna vrijednost ugovora za dodatne usluge ili radove ne može da bude veća od 15% od vrijednosti zaključenog ugovora i da od zaključenja osnovnog ugovora nije proteklo više od tri godine.

Naručilac je dužan da u pozivu za nadmetanje pregovaranjem i tenderskoj dokumentaciji odredi predmet pregovora i način pregovaranja.

Radi obezbjeđenja izbora najpovoljnije ponude naručilac pregovara sa ponuđačima o dostavljenim ponudama i sačinjava zapisnik o pregovaranju. Za vrijeme pregovora naručilac je dužan da obezbijedi jednak tretman ponuđača i ne smije da daje podatke i informacije koje obezbjeđuju prednost pojedinim ponuđačima.

Obrazac zapisnika iz člana 24 stav 3 ovog zakona i stava 3 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.



Okvirni sporazum

**Član 26**

Okvirni sporazum može da se zaključi nakon sprovedenog otvorenog ili ograničenog postupka javne nabavke.

Naručilac ima pravo da tokom trajanja okvirnog sporazuma zaključuje pojedinačne ugovore, u okviru uslova utvrđenih okvirnim sporazumom.

Okvirni sporazum se može zaključiti ako je ispunjen najmanje jedan od sljedećih uslova:

1. predmet ugovora su svakodnevne usluge ili potrošne robe;
2. predmet ugovora su robe ili usluge čije se cijene i uslovi isporuke često mijenjaju;
3. predmet ugovora su stalne popravke ili radovi na održavanju;
4. kada se zaključivanjem istovjetnih ugovora smanjuju troškovi nabavke.

Odredbe okvirnog sporazuma se nakon njegovog zaključivanja ne mogu mijenjati.

Okvirni sporazum se može zaključiti na period do četiri godine.

Naručilac je dužan da izvrši izbor najpovoljnije ponude na osnovu uslova i kriterijuma utvrđenih okvirnim sporazumom.

Ugovor na osnovu okvirnog sporazuma koji je zaključen sa više ponuđača može da bude zaključen:

1. bez javnog nadmetanja primjenom uslova utvrđenih u okvirnom sporazumu;
2. javnim nadmetanjem ukoliko u okvirnom sporazumu nijesu utvrđeni svi uslovi ili ako je to primjereno preciznijim formulisanjem utvrđenih uslova i drugih uslova navedenih u specifikacijama okvirnog sporazuma na sljedeći način:
  - za svaki ugovor koji se namjerava zaključiti naručilac se obraća zahtjevom za dostavljanje ponude;
  - naručilac određuje vremenski rok za dostavljanje ponuda za svaki pojedinačni ugovor,
  - uzimajući u obzir složenost predmeta ugovora i vrijeme potrebno za dostavljanje ponuda;
  - ponude se dostavljaju u pisanoj formi;
  - naručilac donosi odluku o izboru najpovoljnije ponude i zaključuje ugovor sa ponuđačem na osnovu kriterijuma navedenih u specifikacijama okvirnog sporazuma.

Konsultantska usluga

**Član 27**

Naručilac može poziv za dostavljanje ponuda za pružanje konsultantskih usluga da dostavi neposredno ponuđačima, ako:

1. konsultantsku uslugu koja je predmet javne nabavke može da pruži ograničeni broj ponuđača, u kom slučaju se poziv dostavlja svim takvim ponuđačima;
2. vrijeme i troškovi neophodni za procjenjivanje velikog broja ponuda ne bi bili u srazmjeri sa vrijednošću usluge koja je predmet javne nabavke, pod uslovom da je poziv dostavljen dovoljnom broju ponuđača (najmanje tri) da se obezbijedi konkurencija.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude za pružanje konsultantskih usluga zasnivaju se naročito na:

1. kvalifikacijama, iskustvu, profesionalnim i menadžerskim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;
2. ponuđenoj cijeni, uključujući eventualne sporedne i povezane troškove;
3. efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja menadžerskih i profesionalnih vještina;
4. drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konsultantske usluge.

Obrazac poziva za podnošenje ponuda za pružanje konsultantskih usluga utvrdiće Ministarstvo.

Konkurs

**Član 28**

Postupak javne nabavke konkursom može da se sprovede za usluge u oblasti urbanističkog planiranja, arhitekture, građevinarstva, inženjerstva, nauke, kulture, dizajna i informatike.

Konkurs može da se sprovede kao samostalni postupak javne nabavke ili kao sastavni dio postupka javne nabavke usluga, kada se ugovor zaključuje sa izabranim učesnikom, odnosno sa jednim od izabranih učesnika na konkursu. Izabranom ili izabranim učesnicima na konkursu može da se dodijeli nagrada u skladu sa uslovima utvrđenim konkursom.

U postupku javne nabavke sprovedenom putem konkursa, nacrt, plan, idejno rješenje ili dizajn bira nezavisni žiri.

Članovi žirija mogu da budu samo fizička lica koja nijesu povezana sa

učesnicima na konkursu.

Ako naručilac zahtijeva od učesnika na konkursu posebne profesionalne kvalifikacije ili iskustvo, najmanje jedna trećina članova žirija mora da posjeduje najmanje jednake kvalifikacije, odnosno iskustvo.

Nacrti, planovi, idejna rješenja ili dizajn se dostavljaju naručiocu anonimno, na način utvrđen konkursom.

Žiri je samostalan u odlučivanju i razmatra anonimno dostavljene nacрте, planove, idejna rješenja ili dizajn.

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude moraju se zasnivati na:

1. kvalifikacijama, iskustvu, profesionalnim sposobnostima ponuđača i lica koja će da budu uključena u pružanje usluge;
2. efektima prenosa tehnologije, znanja i razvoja profesionalnih vještina;
3. drugim okolnostima, u zavisnosti od prirode konkursa.

Obrazac konkursa utvrđuje Ministarstvo.

### Šoping

#### **Član 29**

Postupak javne nabavke šopingom sprovodi službenik za javne nabavke, na osnovu zahtjeva za dostavljanje ponuda koji se objavljuje na portalu javnih nabavki. Rok za dostavljanje ponuda šopingom iznosi najmanje 12 dana od dana objavljivanja zahtjeva iz stava 1 ovog člana.

Ponuđači po zahtjevu iz stava 1 ovog člana mogu da podnesu samo po jednu ponudu i ne mogu da je mijenjaju. Ponude se otvaraju javno.

Otvaranju ponuda mogu da prisustvuju ovlašćeni predstavnici ponuđača sa priloženim punomoćjem potpisanim od strane ponuđača.

Službenik za javne nabavke dužan je da sačini zapisnik o javnom otvaranju ponuda, koji potpisuju prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Primjerak zapisnika se nakon potpisivanja uručuje svim prisutnim ovlašćenim predstavnicima ponuđača.

Zapisnik se dostavlja u roku od tri dana od dana otvaranja ponuda ponuđačima koji nijesu prisustvovali javnom otvaranju ponuda.

U postupku javne nabavke šopingom mogu učestvovati ponuđači koji su registrovani za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, kao osnovne, odnosno pretežne djelatnosti.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude šopingom dodjeljuje se primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena.

Postupak javne nabavke šopingom može da se sprovede najviše jednom godišnje za jedan predmet javne nabavke.

Obrazac zahtjeva iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

Neposredni sporazum

**Član 30**

Neposredni sporazum je direktni dogovor između naručioca i ponuđača o uslovima javne nabavke.

Ukupna godišnja vrijednost javnih nabavki primjenom neposrednog sporazuma ne može da prelazi:

- 10% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi do 200.000 EUR-a;
- 9% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 200.000 do 500.000 EUR-a;
- 8% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi od 500.000 do 800.000 EUR-a;
- 7% izvršenog budžeta za javne nabavke naručioca u prethodnoj godini, ukoliko budžet za javne nabavke iznosi preko 800.000 EUR-a.

Neposredni sporazum zaključuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca.

Prethodna saglasnost

**Član 31**

Prije pokretanja postupka javne nabavke naručilac je dužan da pribavi saglasnost nadležnog organa o ispunjenosti uslova za sprovođenje postupaka iz čl. 24 do 27 ovog zakona.

Zahtjev za davanje saglasnosti iz stava 1 ovog člana podnosi se u pisanoj formi i sadrži:

pravni osnov, predmet javne nabavke, procijenjenu vrijednost javne nabavke, poziciju iz plana javnih nabavki, izvor, odnosno način obezbjeđenja finansijskih sredstava, razloge za izbor pojedinog postupka javne nabavke i dokaze o ispunjenosti uslova za sprovođenje predloženog postupka.

Naručilac je dužan da, na zahtjev nadležnog organa, dopuni zahtjev iz stava 2 ovog člana, u roku koji ne može da bude duži od osam dana od dana prijema zahtjeva za dopunu.

Nadležni organ odlučuje o zahtjevu naručioca, bez sprovođenja ispitnog postupka, u roku od osam dana od dana prijema urednog zahtjeva.

Saglasnost iz stava 1 ovog člana važi do kraja tekuće fiskalne ili finansijske godine.

Ukoliko nadležni organ ne odluči o zahtjevu u roku iz stava 4 ovog člana naručilac može da sprovede postupak javne nabavke bez saglasnosti nadležnog organa.

Protiv akta nadležnog organa iz stava 4 ovog člana može se izjaviti žalba Ministarstvu.

### Sprovođenje postupka javne nabavke od strane drugog naručioca

#### **Član 32**

Naručilac može, istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke, da ovlasti drugog naručioca, uz saglasnost tog naručioca, da u njegovo ime i za njegov račun sprovede postupak javne nabavke ili preduzme određene radnje u tom postupku.

### Objedinjavanje javnih nabavki

#### **Član 33**

Javne nabavke za potrebe organa državne uprave i javnih službi može da sprovodi naručilac određen propisom Vlade, a za potrebe organa jedinice lokalne samouprave naručilac određen propisom nadležnog organa lokalne samouprave.

## **2. Vrste predmeta javne nabavke**

### Nabavka robe

#### **Član 34**

Predmet javne nabavke robe je:

1. kupovina robe;
2. uzimanje u zakup robe;
3. lizing robe (sa pravom kupovine ili bez prava otkupa).

Predmet javne nabavke robe može da obuhvati i pružanje usluga ako su one nužno vezane za isporuku robe (montaža, prevoz, osiguranje ili druge usluge definisane od strane naručioca).

### Nabavka radova

#### **Član 35**

Predmet javne nabavke ustupanja izvođenja radova je:

1. ustupanje projektovanja radova;
2. ustupanje izvođenja radova na izgradnji, adaptaciji, rekonstrukciji i održavanju objekata.

Nabavka usluga

**Član 36**

Predmet javne nabavke usluga su: usluge iz oblasti saobraćaja, finansijske usluge, računarske usluge, usluge obrazovanja i nauke, istraživanja, računovodstva i revizije, konsaltinga, arhitektonske usluge, stručni nadzor, ugostiteljske, zdravstvene, socijalne i druge usluge.

Predmetom javne nabavke usluga smatra se i javna nabavka:

1. usluga i roba, ako procijenjena vrijednost usluga prelazi procijenjenu vrijednost roba;
2. usluga i radova koji su neophodni za pružanje usluge, ako procijenjena vrijednost usluga prelazi procijenjenu vrijednost radova.

**3. Pokretanje postupka**

Uslovi za pokretanje postupka

**Član 37**

Naručilac može da pokrene postupak javne nabavke ako su za tu nabavku obezbijeđena finansijska sredstva budžetom ili na drugi način u skladu sa zakonom i ako je nabavka predviđena planom javnih nabavki naručioca.

Plan javnih nabavki

**Član 38**

Naručilac je dužan da do 31. januara tekuće fiskalne, odnosno finansijske godine sačini plan javnih nabavki i dostavi nadležnom organu radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

Plan javnih nabavki iz stava 1 ovog člana sadrži:

1. podatke o naručiocu;
2. naziv i predmet javne nabavke;
3. procijenjenu vrijednost javne nabavke za svaki pojedini predmet javne nabavke;
4. poziciju budžeta, odnosno finansijskog plana na kojoj su planirana sredstva za javnu nabavku.

Izmjene, odnosno dopune plana javnih nabavki mogu da se izvrše najkasnije 15 dana prije pokretanja postupka javne nabavke, osim u slučaju rebalansa budžetskih sredstava.

Saglasnost na plan javnih nabavki korisnika budžeta Crne Gore, osim za Skupštinu Crne Gore i organe sudske vlasti, daje Ministarstvo, a saglasnost na plan javnih nabavki organa jedinice lokalne samouprave nadležni organ jedinice lokalne samouprave.

Plan javnih nabavki potpisuje starješina, odnosno odgovorno lice naručioca. Obrazac plana javnih nabavki utvrđuje se propisom Ministarstva.

### Obezbjeđivanje sredstava za javnu nabavku

#### **Član 39**

Ako javna nabavka traje više godina, sredstva za obaveze koje dospijevaju u narednim godinama moraju biti ugovorena u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, naručilac može da započne postupak javne nabavke i kada u cjelosti nijesu obezbijeđena finansijska sredstva za javnu nabavku, i to kada:

1. se kroz postupak javne nabavke nabavljaju i finansijska sredstva za izvršenje ugovora o javnoj nabavci;
2. je u toku postupka javne nabavke, koji zahtijeva plaćanje u sljedećim godinama, potrebno pribaviti saglasnost, odnosno odobrenje u skladu sa propisima kojima se uređuje budžet;
3. se postupak javne nabavke završava zaključivanjem okvirnog sporazuma, kojim se ne stvara ugovorna obaveza.

### Odluka o pokretanju postupka javne nabavke

#### **Član 40**

Postupak javne nabavke pokreće se odlukom o pokretanju postupka javne nabavke koja sadrži:

1. podatke o naručiocu;
2. broj pod kojim je javna nabavka upisana u evidenciju;
3. predmet, vrstu postupka i rok za sprovođenje postupka javne nabavke;
4. procijenjenu vrijednost javne nabavke;
5. izvor obezbijeđenih sredstava za javnu nabavku, uslove i način plaćanja ugovorenih obaveza;
6. poziciju iz plana javnih nabavki;
7. obrazloženje;
8. i druge podatke od značaja za javnu nabavku.

Odluku iz stava 1 ovog člana donosi starješina, odnosno odgovorno lice naručioca.

Određivanje predmeta javne nabavke

**Član 41**

Predmet javne nabavke određuje naručilac u skladu sa jedinstvenim rječnikom javne nabavke.

Predmetom javne nabavke određuju se vrsta robe, usluge, odnosno radova u odnosu na tehnološke i funkcionalne karakteristike, namjenu i svojstva.

Predmet javne nabavke mora da bude opisan potpuno, jasno i razumljivo, na način koji omogućava podnošenje odgovarajuće ponude po vrsti, kvalitetu, cijeni, kao i po drugim potrebnim svojstvima i uslovima.

U opisu predmeta javne nabavke navode se podaci o količini, mjestu i rokovima izvršenja ili posebni zahtjevi u pogledu načina izvršenja predmeta javne nabavke, koji su od značaja za izradu ponude i izvršenje ugovora, uključujući i podatke koji su od značaja za zaštitu životne sredine, energetska efikasnost ili socijalne zahtjeve.

Određivanje predmeta javne nabavke po partijama

**Član 42**

Predmet javne nabavke može da bude određen po partijama prema tehnologiji, vrsti, količini, mjestu i vremenu isporuke.

Ako je predmet javne nabavke određen po partijama, sve partije moraju da se naznače u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, uz predviđanje mogućnosti dostavljanja ponuda za pojedine partije.

Jedinstveni rječnik javnih nabavki

**Član 43**

Jedinstveni rječnik javnih nabavki (CPV – Common Procurement Vocabulary) je nomenklatura roba, usluga i radova koja se primjenjuje u postupku javne nabavke.

Predmet javne nabavke određuje se korišćenjem terminologije i izraza utvrđenih jedinstvenim rječnikom javnih nabavki.

Jedinstveni rječnik javnih nabavki objavljuje se na portalu javnih nabavki.



#### 4. Procijenjena vrijednost javne nabavke

##### Određivanje procijenjene vrijednosti

##### **Član 44**

Naručilac je dužan da u planu javnih nabavki, odluci o pokretanju postupka javne nabavke, pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje, tender-skoj dokumentaciji i odluci o izboru najpovoljnije ponude iskaže procijenjenu vrijednost javne nabavke.

Procijenjena vrijednost javne nabavke iskazuje se u EUR-ima, sa uračunatim PDV-om.

Prilikom određivanja procijenjene vrijednosti javne nabavke naručilac je dužan da uračunava samo troškove neophodne za izvršenje ugovora o nabavci robe, usluga i izvođenja radova.

Naručilac je dužan da se pridržava uslova i načina javne nabavke određenih ovim zakonom prema utvrđenim vrijednostima i ne smije tokom fiskalne ili finansijske godine da podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu, sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke.

##### Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke robe

##### **Član 45**

Osnovica za izračunavanje procijenjene vrijednosti javne nabavke robe određuje se na sljedeći način:

1. kada je predmet javne nabavke, odnosno ugovora o javnoj nabavci kupovina, zakup ili lizing i kada je rok na koji se ugovor zaključuje 12 mjeseci ili kraći uzima se ukupna procijenjena vrijednost ugovora za svo vrijeme njegovog trajanja, a kada je rok duži od 12 mjeseci, ukupna procijenjena vrijednost ugovora uključuje procijenjenu vrijednost za prvih 12 mjeseci i procijenjenu vrijednost za preostali period do isteka roka;
2. kada se ugovor iz tačke 1 ovog stava zaključuje na neodređeni rok, kao i u slučaju kada postoji neizvjesnost u pogledu roka na koji se ugovor zaključuje, uzima se mjesečna procijenjena vrijednost ugovora pomnožena sa 48.

Za zaključivanje periodičnih ugovora, kao i ugovora koje je potrebno obnoviti po isteku određenog roka procijenjena vrijednost javne nabavke određuje se na osnovu stvarne ukupne vrijednosti sličnih ugovora zaključenih tokom prethodne fiskalne godine ili tokom prethodnih 12 mjeseci, usklađene sa očekivanim promjenama u pogledu količine ili vrijednosti robe čija je nabavka predmet ugovora.

Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke usluga

**Član 46**

U procijenjenu vrijednost javne nabavke usluge naručilac je dužan da uračuna i sve troškove za pružanje te usluge.

U procijenjenu vrijednost javne nabavke sljedećih usluga uračunavaju se za:

1. usluge osiguranja, iznos premije i drugi troškovi u vezi usluge osiguranja;
2. bankarske i druge finansijske usluge (osim usluge kreditiranja), naknade, provizije, kao i drugi troškovi u vezi finansijske usluge;
3. usluge kreditiranja, iznos kredita sa kamatom, naknadama i troškovima koji nastaju pri odobravanju i realizaciji ugovora o kreditu, procjenu vrijednosti nepokretnih i pokretnih stvari, premije osiguranja ili druge naknade u vezi sa sredstvima obezbjeđenja kredita, troškove upisa u registar kod nadležnog organa, troškove pribavljanja izvoda iz registra nepokretnosti i drugi troškovi u vezi usluge kreditiranja;
4. arhitektonske usluge, industrijski dizajn, prostorno planiranje i druge slične usluge, naknada ili provizija.

Ako se procijenjena vrijednost usluge ne može odrediti zbog dužine trajanja ugovora, vrijednost usluge određuje se na način predviđen u članu 45 stav 1 ovog zakona.

Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke radova

**Član 47**

Procijenjena vrijednost javne nabavke za izvođenje radova određuje se na osnovu odgovarajuće tehničke dokumentacije koja sadrži predmjer, odnosno predračun radova.

U procijenjenu vrijednost nabavke ustupanja izvođenja radova uračunava se i vrijednost roba i usluga koje su neophodne za izvršenje ugovora o izvođenju radova.

Određivanje procijenjene vrijednosti javne nabavke po partijama

**Član 48**

Kad je predmet javne nabavke određen po partijama, procijenjena vrijednost javne nabavke mora da bude iskazana za svaku partiju posebno, a ukupna procijenjena vrijednost javne nabavke po partijama čini zbir vrijednosti svih partija za period za koji se zaključuje ugovor.

## 5. Određivanje tehničkih elemenata javne nabavke

### Tenderska dokumentacija

#### **Član 49**

Tenderska dokumentacija u skladu sa vrstom postupka, odnosno predmetom javne nabavke sadrži:

1. naziv naručioca;
2. opis predmeta javne nabavke;
3. izvor finansiranja;
4. procijenjenu vrijednost javne nabavke iskazanu u EUR-ima;
5. vrstu postupka javne nabavke sa navođenjem mogućnosti zaključivanja okvirnog sporazuma;
6. tehničke karakteristike ili specifikacije, količinu i opis roba, radova ili usluga, način sprovođenja kontrole i obezbjeđivanje garancija kvaliteta, rok izvršenja, mjesto izvršenja ili isporuke roba i druge karakteristike u skladu sa predmetom javne nabavke;
7. tehničku dokumentaciju i planove, odnosno dokumentaciju o kreditnoj sposobnosti naručioca u slučaju javne nabavke finansijske usluge kredita;
8. uslove koje mora da ispunjava ponuđač radi učešća u postupku javne nabavke i dokaze o ispunjavanju uslova;
9. minimalni i maksimalni rok koji može da bude ponuđen za izvršenje ugovora o javnoj nabavci i način iskazivanja roka;
10. sadržaj ponude, naziv i sjedište, odnosno ime i adresu ponuđača, period važenja ponude i uputstvo ponuđačima o sačinjavanju, označavanju i dostavljanju ponude, odnosno obrazac ponude sa posebno iskazanim obrascem strukture cijene, sa uputstvom za popunjavanje;
11. mogućnost za podnošenje ponuda po partijama;
12. mogućnost za podnošenje alternativnih ponuda;
13. kriterijum za izbor najpovoljnije ponude i način vrednovanja kriterijuma i podkriterijuma;
14. obavezu dostavljanja sredstava finansijskog obezbjeđenja ponude;
15. mjesto, datum i vrijeme podnošenja ponuda;
16. mjesto, datum i vrijeme otvaranja ponuda;
17. rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača;
18. zahtjev u pogledu upotrebe jezika ponude;
19. uputstvo o pravnom sredstvu.

Prilozi tenderske dokumentacije, u skladu sa vrstom postupka, odnosno predmetom javne nabavke su:

1. poziv za javno nadmetanje, odnosno poziv za nadmetanje;
2. izjava ponuđača o prihvatanju uslova iz poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje i tenderske dokumentacije;
3. izjava o postojanju, odnosno nepostojanju konflikta interesa;
4. nacrt ugovora, osim u slučaju nabavke kredita kada tenderska dokumentacija sadrži kreditni zahtjev naručioca na osnovu kojeg ponuđač dostavlja svoj nacrt ugovora;
5. spisak podizvođača, odnosno podugovarača;
6. izjava naručioca o urednom plaćanju dospjelih obaveza iz javne nabavke;
7. obrazac za utvrđivanje stručno - tehničke opremljenosti, kadrovske osposobljenosti i referenci.

Tenderska dokumentacija može da sadrži i druge elemente koji su, s obzirom na predmet javne nabavke, neophodni za pripremu ponude.

Tenderska dokumentacija za prvu fazu ograničenog postupka naročito sadrži:

1. poziv za pretkvalifikaciju;
2. uputstvo za sačinjavanje i podnošenje prijave;
3. obrazac za priznavanje kvalifikacije i uputstvo kako se dokazuje kvalifikacija podnosilaca prijave.

Naručilac je dužan da rednim brojem označi svaku stranu i ukupan broj strana tenderske dokumentacije.

Obrasce za pripremu tenderske dokumentacije iz st. 1, 2 i 4 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

### Tehničke karakteristike ili specifikacije

#### **Član 50**

Tehničke karakteristike ili specifikacije su, u skladu sa predmetom javne nabavke, obavezni dio tenderske dokumentacije.

Naručilac određuje tehničke karakteristike ili specifikacije:

1. u skladu sa tehničkim propisom;
2. sa pozivom na standarde koji se primjenjuju u Crnoj Gori i koji su usaglašeni sa evropskim standardima, a kada takvih tehničkih propisa i standarda nema, naručilac se poziva na evropske standarde ili međunarodno priznate standarde, tehničke propise ili norme;
3. kao potrebne funkcionalne karakteristike ili zahtjeve za izvršenje ugovora, koji moraju da budu precizni i jasni kako da ponuđači na osnovu njih pripreme svoje ponude.

Prilikom određivanja tehničkih karakteristika ili specifikacija u tenderskoj dokumentaciji naručilac je dužan da, u skladu sa zakonom, propiše obaveznu

primjenu tehničkih standarda za pristupačnost lica sa invaliditetom. Tehničkim karakteristikama ili specifikacijama, u skladu sa tehničkim propisima, određuje se oblik tehničko tehnoloških prednosti ili funkcionalnih karakteristika koje uključuju ili mogu da uključe upravljanje zaštitom životne sredine, zahtjeve energetske efikasnosti i socijalne zahtjeve.

U odnosu na zahtjeve za tehničke karakteristike ili specifikacije utvrđene tenderskom dokumentacijom ponuđači mogu ponuditi ekvivalentna rješenja zahtjevima iz standarda uz podnošenje dokaza o ekvivalentnosti.

#### Korišćenje tehničkih karakteristika ili specifikacija

##### **Član 51**

Naručilac ne smije da u tenderskoj dokumentaciji koristi ili se poziva na tehničke karakteristike ili specifikacije, robni znak, patent ili tip, ni posebno porijeklo ili proizvodnju koje označavaju robe, usluge ili radove, ako bi takvim označavanjem dao prednost određenom ponuđaču ili bi mogao neopravdano da isključi ostale ponuđače.

Kada naručilac ne može u tenderskoj dokumentaciji da opiše predmet javne nabavke, na način kojim se obezbjeđuje da karakteristike ili specifikacije budu razumljive ponuđačima, može navesti elemente kao što je robni znak, patent, tip ili proizvođač, pod uslovom da takav navod bude praćen riječima "ili ekvivalentno".

#### Sadržina tehničkih karakteristika ili specifikacija

##### **Član 52**

Tehničkim karakteristikama ili specifikacijama određuju se uslovi i zahtjevi u pogledu kvaliteta, performansi, sigurnosti i dimenzija robe, odnosno usluga, radi obezbjeđivanja kvaliteta, terminologije, oznaka, testiranja i metoda testiranja, pakovanja, obilježavanja i etiketiranja.

U slučaju nabavke građevinskih radova tehničke karakteristike ili specifikacije mogu da sadrže i propise o nacrtima i obračunu troškova, probi, stručnom nadzoru i uslovima preuzimanja, kao i o tehnici ili metodama gradnje.

#### Bitni zahtjevi i naknade za korišćenje patenata

##### **Član 53**

Naručilac je dužan da u tenderskoj dokumentaciji navede bitne zahtjeve koji nijesu uključeni u važeće tehničke norme i standarde, a koji se odnose na bezbjednost i druge okolnosti od javnog interesa. Naručilac može u tenderskoj dokumentaciji da navede da naknadu za korišćenje patenata, kao i odgovornost za povredu zaštićenih prava intelektualne svojine trećih lica snosi ponuđač.

Otkup i preuzimanje tenderske dokumentacije

**Član 54**

Naručilac je dužan da, od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, omogućiti uvid i otkup tenderske dokumentacije na zahtjev zainteresovanog lica.

Naručilac je dužan da, najkasnije u roku od dva dana od dana prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana, tendersku dokumentaciju dostavi u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, odnosno pozivom za nadmetanje.

Za otkup tenderske dokumentacije plaća se naknada u visini troškova umnožavanja i dostavljanja.

Dokaz o uplati naknade iz stava 3 ovog člana dostavlja se uz zahtjev za otkup tenderske dokumentacije.

Ukoliko uz zahtjev za preuzimanje tenderske dokumentacije nije priložen dokaz o uplati troškova otkupa naručilac će odbaciti zahtjev zainteresovanog lica. Ponuda koju je dostavilo lice koje nije otkupilo, odnosno preuzelo tendersku dokumentaciju u skladu sa ovim zakonom odbaciće se.

Izmjene i dopune tenderske dokumentacije

**Član 55**

Naručilac može da izvrši izmjenu, odnosno dopunu tenderske dokumentacije, pod uslovom da budu dostupne zainteresovanim licima koja su preuzela tendersku dokumentaciju istog dana, a najkasnije 15 dana do isteka roka utvrđenog za podnošenje ponuda.

U slučaju da izmjene, odnosno dopune tenderske dokumentacije predstavljaju suštinsku izmjenu tenderske dokumentacije (sadržina predmeta javne nabavke, uslovi za učestvovanje, kriterijumi, odnosno podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude), rok za podnošenje ponuda produžava se najmanje za 15 dana.

Obavještenje o izmjenama i dopunama tenderske dokumentacije objavljuje se na isti način na koji je objavljen poziv za javno nadmetanje.

Pojašnjenje tenderske dokumentacije

**Član 56**

Lice koje je preuzelo tendersku dokumentaciju ima pravo da zahtijeva pojašnjenje tenderske dokumentacije.

Naručilac je dužan da, u roku od tri dana od dana prijema zahtjeva iz stava 1 ovog člana, dostavi pojašnjenje svim licima koja su preuzela tendersku dokumentaciju, bez navođenja podataka o podnosiocu zahtjeva.

Pojašnjenje iz stava 2 ovog člana sastavni je dio tenderske dokumentacije.

Sredstva finansijskog obezbjeđenja – garancije

**Član 57**

Naručilac može pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom da utvrdi obavezu dostavljanja garancije ponude u cilju zaštite od neozbiljnih ponuda, garancije za dobro izvršenje ugovora, garancije za avansno plaćanje ili drugu garanciju, u cilju zaštite od kršenja ugovora.

Naručilac je dužan da za javne nabavke procijenjene vrijednosti preko 30.000 EUR-a pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom utvrdi obavezu dostavljanja garancije ponude u cilju zaštite od neozbiljnih ponuda, garancije za dobro izvršenje ugovora, garancije za avansno plaćanje ili drugu garanciju, u cilju zaštite od kršenja ugovora. Garancija ponude ne može da iznosi više od 2% procijenjene vrijednosti javne nabavke, a garancija za dobro izvršenje ugovora više od 10% vrijednosti ugovora.

Naručilac je dužan da aktivira sredstvo finansijskog obezbjeđenja dato uz ponudu ukoliko ponuđač po isteku roka za podnošenje ponuda izmijeni, dopuni ili opozove svoju ponudu ili ukoliko ne potpiše ugovor kada je njegova ponuda izabrana kao najpovoljnija.

Naručilac je dužan da vrati ponuđaču garanciju ponude, u roku od 15 dana od dana konačnosti odluke o izboru najpovoljnije ponude.

**6. Vršenje poslova javnih nabavki, stručno osposobljavanje i usavršavanje**

Službenik za javne nabavke

**Član 58**

Službenik za javne nabavke može biti samo lice sa visokom stručnom spremom koje je u radnom odnosu kod naručioca i ima položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki (udaljem tekstu: stručni ispit).

Službenik za javne nabavke: priprema plan javnih nabavki, tekst odluke o pokretanju postupka javne nabavke, zahtjev za dostavljanje ponuda šopingom, predaje zainteresovanim licimatendersku dokumentaciju, vrši stručno administrativne poslove u realizaciji postupka javne nabavke, sprovodi postupak javne nabavke šopingom, čuva dokumentaciju, vodi evidenciju javnih nabavki i priprema i dostavlja izvještaje o sprovedenim postupcima javnih nabavki starješini, odnosno odgovornom licu naručioca.

Naručilac je dužan da nadležnom organu dostavi rješenje o rasporedu lica koje je odredio za vršenje poslova iz stava 2 ovog člana.

Listu službenika za javne nabavke objavljuje nadležni organ na portalu javnih nabavki.

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda

**Član 59**

Postupak javne nabavke sprovodi komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda koju imenujenaručilac istovremeno sa donošenjem odluke o pokretanju postupka javne nabavke.

U komisiju iz stava 1 ovog člana imenuje se neparan broj članova.

Najmanje jedan član komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda je diplomirani pravnik.

U komisiju se moraju imenovati stručnjaci koji posjeduju znanje iz oblasti koja je predmet javne nabavke.

Najmanje jedan član komisije mora da bude lice zaposleno kod naručioca.

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda može biti imenovana na period od godinu dana.

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda: priprema tendersku dokumentaciju i tekst poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje, daje pojašnjenja tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje, sprovodi javno otvaranje ponuda, odnosno prijava za kvalifikaciju, vrši pregled, ocjenu i upoređivanje ponuda, sačinjava izvještaj o otvaranju i vrednovanju ponuda, sačinjava izvještaj o postupku javne nabavke i predlaže naručiocu odluku o izboru najpovoljnije ponude.

Stručni ispit

**Član 60**

Službenici za javne nabavke i zaposleni koji u nadležnom organu i komisiji nadležnoj za kontrolu postupaka javnih nabavki vrše upravne i sa njima povezane stručne poslove dužni su da imaju položen stručni ispit za rad na poslovima javnih nabavki.

Stručni ispit iz stava 1 ovog člana mogu da polažu i druga lica, u skladu sa ovim zakonom.

Pravo na polaganje stručnog ispita iz stava 1 ovog člana stiče se nakon stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Program i način polaganja stručnog ispita iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje

**Član 61**

Lica iz člana 60 stav 1 ovog zakona dužna su da se stručno osposobljavaju i usavršavaju.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje u oblasti javnih nabavki vrši se na



osnovu programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje organizuje i sprovodi nadležni organ. Stručno osposobljavanje i usavršavanje u skladu sa programom iz stava 2 ovog člana nadležni organ može da organizuje i sprovodi i za lica zaposlena kod ponuđača i druga lica.

Program i način stručnog osposobljavanja i usavršavanja u oblasti javnih nabavki utvrđuje nadležni organ.

## **7. Transparentnost javnih nabavki**

### Objavljivanje i dostavljanje

#### **Član 62**

Naručilac je dužan da poziv za javno nadmetanje objavi na portalu javnih nabavki.

Poziv za nadmetanje se dostavlja neposredno ponuđačima.

### Sadržaj poziva

#### **Član 63**

Poziv za javno nadmetanje, odnosno poziv za nadmetanje sadrži: podatke o naručiocu, vrstipostupka javne nabavke, predmetu javne nabavke, procijenjenoj vrijednosti javne nabavke, uslove i dokaze koji se prilažu u skladu sa zakonom, kriterijume, odnosno podkriterijumime za vrednovanje ponuda, vrijeme i mjesto uvida u tendersku dokumentaciju, visinu naknade za otkup tenderske dokumentacije, jezik ponude, vrijeme i mjesto podnošenja i javnog otvaranja ponuda, rok za donošenje odluke o izboru najpovoljnije ponude, zaključivanje okvirnog sporazuma, ime lica određenog za davanje informacija sa kontakt podacima i druge podatke od značaja za sprovođenje postupka javne nabavke.

Nadležni organ u fazi pripreme poziva iz člana 62 ovog zakona daje stručne instrukcije za obezbjeđenje njihove usaglašenosti sa uslovima utvrđenim ovim zakonom.

Poziv iz člana 62 ovog zakona objavljuje se, odnosno dostavlja na obrascima koje utvrđuje Ministarstvo.

### Izmjena poziva

#### **Član 64**

Objavljeni poziv za javno nadmetanje, odnosno dostavljeni poziv za nadmetanje može se izmijeniti i dopuniti najkasnije u roku od sedam dana prije isteka roka za podnošenje ponuda.

Ukoliko se izmjenama i dopunama poziva iz stava 1 ovog člana mijenja sadržina predmeta javne nabavke, uslovi za učestvovanje, kriterijumi, odnosno podkriterijumi za vrednovanje ponuda, naručilac je dužan da produži rok trajanja poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje za najmanje 10 dana od dana objavljivanja, odnosno dostavljanja izmjena i dopuna poziva.

Izmjene i dopune poziva za javno nadmetanje moraju se objaviti na portalu javnih nabavki.

Izmjene i dopune poziva za nadmetanje dostavljaju se ponuđaču najkasnije u roku od 48 sati.

## **8. Uslovi za učešće u postupku javne nabavke**

### Obavezni uslovi

#### **Član 65**

U postupku javne nabavke može da učestvuje samo ponuđač koji:

1. je registrovan za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke;
2. ima dozvolu (licencu ili drugi akt) za obavljanje djelatnosti koja je predmet javne nabavke, u skladu sa zakonom;
3. je uredno izvršio sve obaveze po osnovu poreza i doprinosa u skladu sa zakonom, odnosno propisima države u kojoj ima sjedište;
4. u periodu od dvije godine prije objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje nije osuđen za krivično djelo i da mu nije izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti u vezi sa krivičnim djelom.

Uslovi iz stava 1 ovog člana ne odnose se na fizička lica: umjetnike, naučnike i kulturne stvaraocce.

### Dokazivanje ispunjenosti obaveznih uslova

#### **Član 66**

Ispunjenost uslova iz člana 65 stav 1 ovog zakona utvrđuje se na osnovu:

1. dokaza o registraciji kod organa nadležnog za registraciju;
2. dozvole, licence, odobrenja, odnosno drugog akta u skladu sa zakonom;
3. potvrde organa uprave nadležnog za poslove poreza da su uredno izvršene sve obaveze po osnovu plaćanja poreza i doprinosa za period do 90 dana prije javnog otvaranja ponuda;
4. potvrde, odnosno drugog akta nadležnog organa na osnovu podataka iz kaznene evidencije.

Dokazi o ispunjavanju uslova iz stava 1 tačka 4 ovog člana za učešće u

postupku javne nabavke ne smiju da budu stariji od šest mjeseci do dana javnog otvaranja ponuda.

#### Fakultativni uslovi

##### **Član 67**

Naručilac u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, pored obaveznih uslova za učešće u postupku javne nabavke, može da predvidi da ponuđač mora da dokaže da ispunjava i fakultativne uslove koji se odnose na:

1. ekonomsko-finansijsku sposobnost i/ili
2. stručno-tehničku i kadrovsku osposobljenost.

#### Dokazi o ekonomsko - finansijskoj sposobnosti

##### **Član 68**

Ispunjenost uslova koji se odnose na ekonomsko-finansijsku sposobnost ponuđač dokazuje:

- izvještajem o računovodstvenom i finansijskom stanju - bilans uspjeha i bilans stanja sa izvještajem ovlašćenog revizora u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo i revizija, najviše za posljednje dvije godine, odnosno za period od registracije;
- odgovarajućim bankarskim izvodom, potvrdom ili izjavom o finansijskoj sposobnosti ponuđača, odnosno, po potrebi, dokazom o osiguranju za štetu od odgovarajućeg profesionalnog rizika.

#### Dokazi o stručno-tehničkoj i kadrovskoj osposobljenosti u postupku javne nabavke roba

##### **Član 69**

Ispunjenost uslova stručno - tehničke i kadrovske osposobljenosti u postupku javne nabavke roba dokazuje se dostavljanjem jednog ili više dokaza, i to:

1. liste glavnih isporuka izvršenih u posljednje dvije godine, sa vrijednostima, datumima i primaocima, uz dostavljanje potvrda izvršenih isporuka izdatih od kupca ili, ukoliko se potvrde ne mogu obezbijediti, iz razloga koji nijesu izazvani krivicom ponuđača, samo izjava ponuđača o izvršenim isporukama sa navođenjem razloga iz kojih ne mogu dostaviti potvrde;
2. opisa tehničke opremljenosti, mjera za obezbjeđenje sistema upravljanja kvalitetom, mjera obezbjeđenja sistema zaštite životne sredine, zaštite na radu, ako je predmet nabavke hrana – sertifikat o bezbjednosti hrane, a ako je predmet nabavke informaciona tehnologija

- sistema upravljanja sigurnošću informacionih sistema;
- 3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima i načinu njihovog angažovanja i osiguranju odgovarajućih radnih uslova;
- 4. uzoraka, opisa, odnosno fotografija roba koje su predmet isporuke, a čiju je vjerodostojnost ponuđač obavezan potvrditi, ukoliko to naručilac zahtijeva;
- 5. drugih uvjerenja, sertifikata (potvrda) koji su izdati od organa ili tijela za ocjenu
- 6. usaglašenosti čija je kompetentnost priznata, a kojima se jasno utvrđenim referentnim navođenjem odgovarajućih specifikacija ili standarda potvrđuje podobnost roba;
- 7. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja.

Dokazi o stručno tehničkoj i kadrovskoj osposobljenosti  
u postupku javne nabavke usluga

**Član 70**

Ispunjenost uslova stručno tehničke i kadrovske osposobljenosti u postupku javne nabavke usluga dokazuje se dostavljanjem jednog ili više dokaza, i to:

1. liste glavnih usluga izvršenih u posljednje dvije godine, sa vrijednostima, datumima i primaocima, uz dostavljanje potvrda izvršenih usluga izdatih od kupca ili, ukoliko se potvrde ne mogu obezbijediti iz razloga koji nijesu izazvani krivicom ponuđača, samo izjava ponuđača o izvršenim uslugama sa navođenjem razloga iz kojih ne mogu dostaviti potvrde;
2. izjave o obrazovnim i profesionalnim kvalifikacijama ponuđača, odnosno kvalifikacijama rukovodećih lica i naročito kvalifikacijama lica koja su odgovorna za pružanje konkretnih usluga;
3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima i načinu njihovog angažovanja i osiguranju odgovarajućih radnih uslova;
4. izjave ponuđača o prosječnom godišnjem broju zaposlenih i o broju lica koja vrše funkcije rukovodilaca u posljednje tri godine;
5. izjave o tehničkoj opremljenosti i osposobljenosti i o kapacitetima kojima raspolaže ponuđač za izvršavanje konkretnih usluga, kao i uspostavljenom sistemu upravljanja kvalitetom, zaštitom životne sredine, bezbjednosti na radu, ako su usluge u oblasti hrane – sistema bezbjednosti hrane, odnosno ako je predmet usluge u oblasti informacione tehnologije - sistema upravljanja sigurnošću informacionih sistema;

6. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja.

Ako su usluge koje se pružaju složene ili ukoliko se, izuzetno, obezbjeđuju za posebne namjene, dokaz predstavlja provjera tehničke opremljenosti i osposobljenosti ponuđača i, ako je potrebno, i njegovih kapaciteta za proučavanje i istraživanje, kao i opis mjera upravljanja kvalitetom koje sprovodi naručilac ili koje u njegovo ime sprovodi nadležni organ države u kojoj je ponuđač registrovan.

Dokazi o stručno - tehničkoj i kadrovskoj osposobljenosti  
u postupku javne nabavke radova

**Član 71**

Ispunjenost uslova stručno - tehničke i kadrovske osposobljenosti u postupku javne nabavke radova dokazuje se dostavljanjem jednog ili više dokaza, i to:

1. liste radova koji su izvedeni u posljednjih dvije do pet godina, sa rokovima izvođenja radova, uključujući vrijednost, vrijeme i lokaciju izvođenja, a kada je neophodno, na zahtjev naručioca, odgovarajuće isprave koje izdaju nadležni državni organi, odnosno nadležni organi lokalne uprave;
2. izjave o obrazovnim i profesionalnim kvalifikacijama ponuđača, kvalifikacijama rukovodećih lica i posebno kvalifikacijama lica koja su odgovorna za izvođenje konkretnih radova;
3. izjave o angažovanom tehničkom osoblju i drugim stručnjacima naročito za kontrolu kvaliteta i načinu njihovog angažovanja;
4. izjave o prosječnom godišnjem broju zaposlenih i broju rukovodećih lica u posljednje tri godine;
5. izjave o tehničkoj opremi koju ponuđač ima na raspolaganju za izvođenje konkretnih radova;
6. izjave o namjeri i predmetu podugovaranja, odnosno angažovanja podizvođača.

Utvrdjivanje trenutka ispunjenosti uslova

**Član 72**

Ponuđač je dužan da ispunjava obavezne i fakultativne uslove u trenutku otvaranja ponude, odnosno prijave.

Valjanost dokaza iz drugih država

**Član 73**

Ako naručilac zahtijeva dokaze o kvalitetu (sertifikate, odnosno licence i

druge dokaze o ispunjavanju kvaliteta), dužan je da, u skladu sa zakonom, kao ekvivalentne, prihvati dokaze izdate od ovlašćenih organa država članica Evropske Unije ili drugih država.

Naručilac je dužan da prihvati dokaz o kvalitetu u drugom obliku, ako ponuđač pruži dokaz o tome da nema mogućnost ili pravo na traženje dokaza iz stava 1 ovog člana.

Ako ponuđač ima sjedište u drugoj državi, dokumentacija za dokazivanje uslova iz čl. 65 i 67 ovog zakona mora da bude ovjerena od strane nadležnog organa države u kojoj ponuđač ima sjedište (upravnog ili sudskog organa, odnosno privredne komore) ili ambasade te države u Crnoj Gori.

#### Oblik dostavljanja dokaza

### **Član 74**

Dokazi o ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke dostavljaju se u originalu, ovjerenoj kopiji ili elektronskoj formi u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

## **9. Ponuda**

#### Sadržaj ponude

### **Član 75**

Ponuđač radi učešća u postupku javne nabavke sačinjava i podnosi ponudu u skladu sa pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

Ponuđač može, u roku za dostavljanje ponuda, da mijenja ili dopunjava ponudu ili da od ponude odustane u pisanoj formi.

Promjene i dopune ponude ili odustajanje od ponude ponuđač dostavlja na isti način kao i ponudu.

Ponuda se vraća ponuđaču neotvorena u slučaju odustanka od ponude.

#### Način pripreme ponude

### **Član 76**

Ponuđač je dužan da ukoriči ponudu i svaku stranicu ponude potpiše ovlašćeno lice ponuđača.

Ponuda i dokumentacija koja se prilaže uz ponudu moraju biti povezani jednim jemstvenikom (neprekinutom trakom) i zapečaćeni pečatnim voskom tako da se ne mogu naknadno ubacivati, odstranjivati ili zamjenjivati pojedinačni listovi, odnosno prilozi, a da se vidno ne oštete listovi ili pečatni vosak.

Ponuda se dostavlja u zapečaćenoj koverti, odnosno omotu.

Na koverti, odnosno omotu navodi se naziv i sjedište naručioca koji su dati u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, broj poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje i tekst sa naznakom: "Ne otvaraj prije javnog otvaranja ponuda".

Na poleđini koverte, odnosno omota navodi se naziv i sjedište, odnosno ime i adresa ponuđača kako bi ponuda mogla da se vrati ponuđaču neotvorena u slučaju da se utvrdi da je neblagovremeno dostavljena.

#### Dostavljanje ponude po partijama

##### **Član 77**

Ponuđač može da podnese ponudu za jednu ili više partija pod uslovom da se ponuda odnosi na najmanje jednu partiju.

Ponuđač je dužan da u ponudi naznači da se ponuda odnosi na cjelokupnu nabavku ili samo na određene partije.

U slučaju da ponuđač podnese ponudu za sve partije ponuda mora da bude podnijeta tako da se može ocjenjivati za svaku partiju posebno.

#### Blagovremena ponuda

##### **Član 78**

Blagovremena ponuda je ponuda koja je dostavljena u roku određenom u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji.

Ponuda može da se dostavi neposrednom predajom ili elektronskim putem ili na drugi odgovarajući način.

Naručilac je dužan da na ponudi upiše datum, sat i minut njenog prijema i da ponuđaču izda potvrdu o prijemu.

Ponuda primljena nakon isteka roka iz stava 1 ovog člana je neblagovremena.

Naručilac će donijeti zaključak o odbacivanju ponude iz stava 4 ovog člana i ponudu vratiti neotvorenu ponuđaču.

#### Podnošenje zajedničke ponude

##### **Član 79**

Ponudu može da podnese grupa ponuđača (zajednička ponuda), koji su neograničeno solidarno odgovorni za ponudu i obaveze iz ugovora o javnoj nabavci.

U slučaju iz stava 1 ovog člana grupa ponuđača je dužna da uz ponudu dostavi ugovor o zajedničkom nastupanju kojim se određuje vodeći ponuđač – nosilac ponude, uređuju međusobna prava i obaveze ponuđača, procentualno

učešće u ponudi roba, usluga i radova po vrstama.  
Ponudajući su dužni da u zajedničkoj ponudi navedu imena i stručne kvalifikacije lica koja će biti odgovorna za izvršenje ugovora.

#### Uslovi za podnošenje zajedničke ponude

### **Član 80**

Ponudajući koji podnose zajedničku ponudu moraju da ispunjavaju pojedinačno obavezne uslove iz člana 65 tač. 1, 3 i 4 ovog zakona.

Obavezni uslov iz člana 65 tačka 2 ovog zakona mora da ispunjava samo ponudajući iz zajedničke ponude koji je ugovorom o zajedničkom nastupu određen za izvršenje pojedinih obaveza predmeta javne nabavke za koje je zakonom utvrđena obavezna dozvola (licenca ili drugi akt).

Uslove iz člana 67 ovog zakona za učešće u postupku javne nabavke u zajedničkoj ponudi ponudajući su dužni da ispune zajednički i mogu da koriste kapacitete drugih ponuduća iz zajedničke ponude.

Ponudajući koji je samostalno podnio ponudu ne može istovremeno da učestvuje u zajedničkoj ponudi ili kao podizvođač, odnosno podugovarač drugog ponuduća.

#### Učešće podugovarača, odnosno podizvođača

### **Član 81**

Ponudajući koji u ponudi navede da će izvršenje određenih poslova iz ugovora o javnoj nabavci povjeriti podugovaraču ili podizvođaču dužan je da u ponudi navede spisak podugovarača ili podizvođača sa bližim podacima (naziv, adresa, procentualno učešće i sl).

Učešće svih podugovarača ili podizvođača u izvršenju javne nabavke ne može da bude veće od 30% od ukupne vrijednosti ponude.

Ponudajući je dužan da, na zahtjev naručioca, omogući uvid u dokumentaciju podugovarača ili podizvođača, odnosno pruži druge dokaze radi utvrđivanja ispunjenosti uslova za učešće u postupku javne nabavke.

Ponudajući u potpunosti odgovara naručiocu za izvršenje ugovorene javne nabavke, bez obzira na broj podugovarača ili podizvođača.

#### Alternativna ponuda

### **Član 82**

Naručilac može u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji da odredi mogućnost podnošenja alternativnih ponuda, pod uslovom da je kao kriterijum za vrednovanje ponuda određena ekonomski najpovoljnija ponuda.



Period važenja ponude

**Član 83**

Period važenja ponude određuje naručilac u tenderskoj dokumentaciji. Period važenja ponude ne može da bude kraći od 60 dana od dana javnog otvaranja ponuda.

Istekom važenja ponude naručilac može, u pisanoj formi, da zahtijeva od ponuđača da produži period važenja ponude do određenog datuma.

Ukoliko ponuđač odbije zahtjev za produženje važenja ponude ili ne produži rok važenja sredstva finansijskog obezbjeđenja smatraće se da je odustao od ponude.

Ponuđač koji prihvati zahtjev za produženje važenja ponude ne može da mijenja ponudu i dužan je da produži rok važenja sredstva finansijskog obezbjeđenja.

Ponuđena cijena

**Član 84**

Ponuđač dostavlja ponudu sa cijenom izraženom u EUR-ima, sa posebno iskazanim PDV-om.

U ponuđenu cijenu uračunavaju se svi troškovi i popusti na ukupnu ponuđenu cijenu, sa posebno iskazanim PDV-om, u skladu sa zakonom.

Ponuđena cijena piše se brojkama i slovima, a u slučaju njihove nepodudarnosti, mjerodavna je cijena iskazana slovima.

Ponuđena cijena izražava se za cjelokupni predmet javne nabavke, a ukoliko je predmet javne nabavke određen po partijama i posebno za svaku partiju javne nabavke.

Neuobičajeno niska cijena

**Član 85**

Ako je cijena najpovoljnije ponude niža najmanje za 30% u odnosu na prosječno ponuđenu cijenu svih ispravnih ponuda naručilac je dužan da od ponuđača zahtijeva obrazloženje. Obrazloženje iz stava 1 ovog člana može da se odnosi naročito na navode u pogledu:

1. ekonomičnosti načina gradnje, tehničkih rješenja ili proizvodnje;
2. izuzetno povoljnih uslova koji su ponuđaču na raspolaganju za izvršenje ugovora;
3. originalnosti robe, usluga i radova koje nudi ponuđač;
4. poštovanja propisa koji se odnose na zaštitu pri zapošljavanju i na radne uslove, koji se primjenjuju u mjestu gdje će se obavljati radovi, usluge ili isporuka robe;

5. mogućnosti da li ponuđač prima državnu pomoć (subvencije).  
Obrazloženje iz stava 1 ovog člana ponuđač je dužan da dostavi u roku koji ne može biti duži od osam dana od dana dostavljanja zahtjeva.  
Naručilac je dužan da, po dobijanju obrazloženja, provjeri mjerodavne sastavne elemente ponude od uticaja na ponuđenu cijenu iz stava 1 ovog člana i, ukoliko ocijeni da nijesu opravdani, odbije ponudu.

#### Neuobičajeno kratki rok

### **Član 86**

Ako je rok za izvođenje radova, pružanje usluga, odnosno isporuku robe u najpovoljnijoj ponudi kraći od minimalnog roka određenog u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji, naručilac je dužan da ponudu takvog ponuđača odbije kao neispravnu.

Ako je rok za izvođenje radova, pružanje usluga, odnosno isporuku robe u najpovoljnijoj ponudi kraći od prosječno ponuđenog roka određenog u drugim ponudama, naručilac je dužan da zahtijeva obrazloženje svih mjerodavnih sastavnih elemenata ponude od uticaja na ponuđeni rok.

Obrazloženje iz stava 2 ovog člana ponuđač je dužan da dostavi u roku koji ne može biti duži od osam dana od dana dostavljanja zahtjeva.

Naručilac je dužan da, po dobijanju obrazloženja, provjeri mjerodavne sastavne elemente ponude iz stava 2 ovog člana i, ukoliko ocijeni da nijesu opravdani, odbije ponudu.

## **10. Rokovi u postupku javne nabavke**

### Rok za podnošenje ponuda

### **Član 87**

Naručilac je dužan da u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji odredi rok za podnošenje ponuda.

Rok za podnošenje ponuda iz stava 1 ovog člana određuje se danom i satom do kada se ponude mogu dostaviti.

### Računanje rokova

### **Član 88**

Rok za podnošenje ponuda računa se od prvog narednog dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno od dana dostavljanja poziva za nadmetanje.

Početak i tok rokova ne sprječavaju nedjelje i dani državnih praznika.

Ako posljednji dan roka pada u nedjelju ili na dan državnog praznika ili u neki

drugi dan kada naručilac ne radi, rok ističe istekom prvog narednog radnog dana.

### Primjerenost rokova

#### **Član 89**

Rok za podnošenje ponuda mora da bude primjeren vremenu potrebnom za pripremu ispravne ponude.

Ako priprema ponude zahtijeva pregled obimne tenderske dokumentacije ili obimnih tehničkih karakteristika ili specifikacija, obilazak lokacija i slično, naručilac će predvidjeti mogućnost produženja roka.

### Rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku

#### **Član 90**

Rok za podnošenje ponuda u otvorenom postupku javne nabavke ne može da bude kraći od 37 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje u otvorenom postupku na portalu javnih nabavki.

Rok za podnošenje ponuda iz stava 1 ovog člana naručilac može da odredi u kraćem trajanju kada to razlozi hitnosti javne nabavke zahtijevaju, ali ne može da bude kraći od 22 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje u otvorenom postupku na portalu javnih nabavki.

### Rokovi za podnošenje ponuda u ograničenom postupku javne nabavke i pregovaračkom postupku

#### **Član 91**

Rok za podnošenje prijave za pretkvalifikaciju u ograničenom postupku javne nabavke (u prvoj fazi) ne može da bude kraći od 37 dana od dana kada je poziv za pretkvalifikaciju objavljen na portalu javnih nabavki.

Rok za podnošenje ponuda u ograničenom postupku javne nabavke (u drugoj fazi) ne može da bude kraći od 22 dana od dana dostavljanja poziva za nadmetanje kvalifikovanim podnosiocima prijave.

Rok za podnošenje ponuda u pregovaračkom postupku sa i bez prethodnog objavljivanja poziva za javno nadmetanje, osim u slučajevima iz člana 25 tačka 1 alineja 3 ovog zakona, ne može da bude kraći od 22 dana od dana kada je poziv za javno nadmetanje pregovaranjem objavljen na portalu javnih nabavki, odnosno poziv za nadmetanje pregovaranjem dostavljen ponuđačima.

## 11. Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude

### Određivanje i opisivanje kriterijuma i podkriterijuma

#### **Član 92**

Naručilac u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji određuje kriterijum i podkriterijume za izbor najpovoljnije ponude.

Kriterijum i podkriterijumi iz stava 1 ovog člana moraju da budu iskazani riječima i maksimalnim brojem bodova koji može da bude dodijeljen na osnovu pojedinog kriterijuma i podkriterijuma.

Kriterijum i podkriterijumi ne smiju da budu diskriminatorni i moraju da budu povezani sa sadržinom predmeta javne nabavke.

Kriterijum i podkriterijumi moraju da budu jasni i razumljivi.

Prilikom ocjenjivanja i vrednovanja ponuda naručilac je dužan da primjenjuje samo onaj kriterijum i podkriterijume koji su utvrđeni u pozivima iz stava 1 ovog člana i tenderskoj dokumentaciji.

Naručilac u tenderskoj dokumentaciji određuje način vrednovanja i dodjelu bodova za podkriterijume iz člana 95 stav 1 tač. 2 do 12 ovog zakona.

### Vrste kriterijuma

#### **Član 93**

Kriterijumi za izbor najpovoljnije ponude su:

1. najniža ponuđena cijena ili
2. ekonomski najpovoljnija ponuda.

Izbor kriterijuma iz stava 1 ovog člana vrši naručilac u zavisnosti od vrste postupka i predmeta javne nabavke.

### Kriterijum najniža ponuđena cijena

#### **Član 94**

Izbor najpovoljnije ponude, primjenom kriterijuma najniža ponuđena cijena, zasniva se na najnižoj cijeni kao jedinom kriterijumu.

### Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda

#### **Član 95**

Kriterijum ekonomski najpovoljnija ponuda u skladu sa predmetom javne nabavke zasniva se naročito na slijedećim podkriterijumima:

1. najniža ponuđena cijena;
2. rok isporuke roba ili izvršenja usluga ili radova;

3. kvalitet;
4. tekući troškovi održavanja;
5. troškovna ekonomičnost;
6. tehničke i tehnološke prednosti;
7. program i stepen zaštite životne sredine, odnosno energetske efikasnosti;
8. post-prodajno servisiranje i tehnička pomoć;
9. garantni period, vrsta i kvalitet garancija i garantovana vrijednost;
10. obezbjeđenje rezervnih djelova;
11. post-garantno održavanje;
12. estetske i funkcionalne karakteristike.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih rangira na osnovu podkriterijuma i bodova određenih za te podkriterijume.

Naručilac određuje vrijednost bodova po osnovu svakog podkriterijuma na osnovu koga će se vršiti izbor najpovoljnijeg ponuđača, tako da zbir bodova iznosi 100.

Izbor između dostavljenih ponuda primjenom kriterijuma ekonomski najpovoljnija ponuda naručilac sprovodi tako što ih vrednuje na osnovu ukupnog broja dodijeljenih bodova, odnosno zbira bodova određenih za svaki pojedini podkriterijum.

Uslovi za učešće ponuđača u postupku javne nabavke ne mogu da budu određeni kao podkriterijumi za izbor najpovoljnije ponude.

Metodologiju iskazivanja podkriterijuma u odgovarajući broj bodova, kao i način ocjene i upoređivanja ponuda utvrđuje Ministarstvo.

#### Podkriterijum najniža ponuđena cijena

### **Član 96**

Podkriterijum najniža ponuđena cijena određen za javnu nabavku roba i ustupanje izvođenja radova je preovlađujući podkriterijum za vrednovanje ponuda koji se utvrđuje u srazmjeri sa brojem bodova određenim sa ostalim odabranim podkriterijumima na način da se tom podkriterijumu odredi najmanje 50 bodova.

Prilikom izbora podkriterijuma najniža ponuđena cijena za javnu nabavku usluga naručilac je dužan da odredi srazmjeru u broju bodova između odabranih podkriterijuma, tako da za ovaj podkriterijum odredi najmanje 40 bodova.

## 12. Javno otvaranje ponuda

### Prijem i evidentiranje ponuda

#### Član 97

Naručilac je dužan da na svaki primljeni koverat, odnosno omot označi datum i sat prijema ponude, evidentira ponude po redosljedu prijema i izda potvrdu o prijemu ponude.

Vrijeme prijema elektronski dostavljene ponude potvrđuje se potvrdom o prijemu ponude dostavljene elektronskim putem bez odlaganja u skladu sa propisima kojima se uređuje elektronska trgovina i elektronski potpis.

Informacije o primljenim ponudama ne smiju se saopštavati.

Naručilac je dužan da obezbijedi tajnost ponuda, do javnog otvaranja ponuda. Naručilac čuva ponude na način da ne mogu da budu dostupne neovlašćenim licima.

### Javno otvaranje ponuda

#### Član 98

Ponude se otvaraju javno najkasnije sat vremena nakon isteka roka za dostavljanje ponuda.

Otvaranju ponuda mogu da prisustvuju ovlašćeni predstavnici ponuđača sa priloženim punomoćjem potpisanim od strane ovlašćenog lica.

Javno otvaranje ponuda počinje utvrđivanjem broja primljenih ponuda, po redosljedu prijema, uključujući izmjene ili dopune, odnosno odustanak od ponuda, blagovremenost ponuda i naziv, odnosno ime ponuđača.

Ponuđač koji opozove ponudu, odnosno odustane od ponude, nema pravo da prisustvuje postupku javnog otvaranja ponuda.

O otvaranju ponuda komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda vodi zapisnik u koji se naročito unosi:

1. mjesto, dan i sat početka otvaranja ponuda;
2. imena predsjednika i članova komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda;
3. imena prisutnih ponuđača, odnosno ovlašćenih predstavnika ponuđača, sa brojem i datumom izdavanja njihovih punomoćja;
4. naziv, odnosno ime ponuđača koji ne prisustvuje javnom otvaranju ponuda;
5. redosljed otvaranja ponuda i podaci iz ponuda sa priloženom dokumentacijom iz ponuda;
6. predmet javne nabavke;
7. primjedbe, predloge i sugestije ovlašćenih predstavnika ponuđača;
8. i druge podatke od značaja za postupak otvaranja ponuda.

Zapisnik potpisuju članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda i prisutni ovlašćeni predstavnici ponuđača.

Primjerak zapisnika se nakon potpisivanja uručuje svim prisutnim ponuđačima, odnosno ovlašćenim predstavnicima ponuđača.

Ukoliko ovlašćeni predstavnik ponuđača odbije da potpiše zapisnik, u zapisnik se konstatuju razlozi za odbijanje potpisivanja zapisnika.

Ponuđačima koji nijesu prisustvovali javnom otvaranju ponuda naručilac je dužan da, najkasnije u roku od tri dana od dana završetka postupka javnog otvaranja ponuda, dostavi zapisnik o javnom otvaranju ponuda.

Bliži sadržaj i obrazac zapisnika iz stava 5 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

### Ispravna ponuda

#### **Član 99**

Ispravna ponuda je ponuda koja u cijelosti ispunjava uslove utvrđene pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom.

### Neispravna ponuda

#### **Član 100**

Neispravna je ponuda:

1. koja nije sačinjena u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom;
2. uz koju nije dostavljena dokumentacija utvrđena pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom;
3. uz koju nije dostavljena garancija ponude na način utvrđen pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom;
4. koja ne sadrži dokaze utvrđene pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tenderskom dokumentacijom;
5. ponuđača koji nijesu dostavili dokaz o zajedničkom nastupanju i imenovali nosioca zajedničke ponude;
6. u kojoj nije iskazana cijena, već je ponuđač naveo da nudi cijenu koja je za određeni procenat ili vrijednost niža od ponude sa najnižom cijenom;
7. u kojoj ukupna cijena nije iskazana u skladu sa ovim zakonom;
8. u kojoj je utvrđena računaska greška ponuđene cijene u iznosu višem od 3% vrijednosti ponude;
9. za koju ponuđač nije dao ili je odbio dati traženo objašnjenje;
10. u kojoj visina ponuđene cijene prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke.

Ponude iz stava 1 ovog člana odbijaju se sa obrazloženjem razloga za odbijanje.

### **13. Pregled, ocjena i vrednovanje ponuda**

#### Pregled i ocjena ispravnosti ponuda

##### **Član 101**

Pregled, ocjenu ispravnosti i vrednovanje ponuda vrši komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda na zatvorenoj sjednici.

Ponude se ocjenjuju provjerom da li je sadržaj ponude u skladu sa uslovima utvrđenim pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tender-skom dokumentacijom.

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda može, u toku postupka ocjene ispravnosti ponuda, da zahtijeva od ponuđača objašnjenja ponude radi otklanjanja sumnji u ispravnost ponude.

Objašnjenjem ponude ne mogu da se vrše izmjene, odnosno dopune ponude. Ako ponuđač ne dostavi objašnjenje iz stava 4 ovog člana, u roku od osam dana od dana dostavljanja zahtjeva, ponuda se odbija kao neispravna.

U postupku pregleda i ocjene ispravnosti ponuda naručilac može, na zahtjev komisije iz stava 1 ovog člana, angažovati stručnjake za pružanje stručne pomoći za ocjenu i vrednovanje.

Ponude koje su ocijenjene kao neispravne odbijaju se.

#### Vrednovanje ponuda

##### **Član 102**

Postupku vrednovanja ponuda komisija iz člana 101 ovog zakona pristupa nakon ocjene ispravnosti ponuda.

Svaki član komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda vrši odvojeno vrednovanje ispravnih ponuda na osnovu kriterijuma, odnosno podkriterijuma utvrđenih pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tender-skom dokumentacijom.

Na osnovu vrednovanja iz stava 2 ovog člana komisija utvrđuje prosjek broja bodova dodijeljenih po ponudama i utvrđuje rang listu po opadajućem redoslijedu.

#### Zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda

##### **Član 103**

Komisija za otvaranje i vrednovanje ponuda je dužna da vodi zapisnik o pregledu, ocjeni i vrednovanju ponuda koji naročito sadrži:



1. broj postupka javne nabavke;
2. predmet javne nabavke;
3. naziv i sjedište, odnosno ime i adresu ponuđača koji su dostavili ponudu, prema redosljedu iz zapisnika o javnom otvaranju ponuda;
4. ocjenu ispravnosti dostavljenih dokaza po ponudama;
5. mišljenje angažovanih stručnjaka za pružanje stručne pomoći;
6. obrazloženje za odbijanje i odbacivanje ponuda;
7. cijenu ponuda za predmet javne nabavke, odnosno za partije;
8. kriterijume i broj bodova koji je dodijeljen svakom od ponuđača za svaki od utvrđenih kriterijuma i podkriterijuma, sa obrazloženjem za dodijeljeni broj bodova;
9. komparativni prikaz ocjene i analize ponuda;
10. obrazloženje o izboru najpovoljnije ponude;
11. obrazloženje odluke o poništavanju postupka javne nabavke;
12. datum sačinjavanja zapisnika i potpis svih članova komisije.

Članovi komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, koji nijesu saglasni sa konačnim izvještajem komisije za vrednovanje ponuda, iznose svoje stavove u pisanoj formi koji se prilažu uz tekst zapisnika o vrednovanju ponuda.

Na osnovu zapisnika iz stava 1 ovog člana sačinjava se izvještaj o postupku javne nabavke koji se dostavlja starješini, odnosno odgovornom licu naručioca, sa predlogom odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Bliži sadržaj i obrazac zapisnika o vrednovanju ponuda i izvještaja o postupku javne nabavke utvrđuje Ministarstvo.

#### Izbor između jednakih ponuda

### **Član 104**

Ako dvije ili veći broj ponuda imaju jednaki broj bodova po osnovu kriterijuma i podkriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, naručilac će pozvati ponuđače čije ponude imaju jednak broj bodova i izbor obaviti žrijebom.

Žrijebanje iz stava 1 ovog člana obavlja predsjednik komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda.

## **14. Donošenje odluke i ugovor o javnoj nabavci**

### Odluka o obustavljanju postupka javne nabavke

### **Član 105**

Postupak javne nabavke obustavlja se u slučaju da:

1. nije dostavljena nijedna ponuda i/ili nijedna ispravna ponuda;
2. naručilac prije isteka roka za podnošenje ponuda ocijeni da je neophodno bitno izmijeniti tendersku dokumentaciju;

3. prestane potreba za predmetom javne nabavke i javna nabavka se neće ponavljati tokom budžetske ili finansijske godine;
4. visina svih ponuđenih cijena prelazi procijenjenu vrijednost javne nabavke.

Odluku o obustavljanju postupka javne nabavke donosi starješina, odnosno odgovorno lice naručioca, na predlog komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, odnosno službenika za javne nabavke. Naručilac je dužan da, u slučaju obustavljanja postupka iz stava 1 tač. 2 i 3 ovog člana, naknadi ponuđačima troškove koje su imali zbog podnošenja ponuda, i to: iznos sredstava uplaćenih na ime otkupa tenderske dokumentacije, iznos sredstava uplaćenih za ovjeru dokaza o podobnosti i troškove za finansijsko obezbjeđenje ponude – garancije.

Naručilac je dužan da odluku o obustavljanju postupka javne nabavke sa obrazloženjem dostavi ponuđačima, najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja i da je objavi na portalu javnih nabavki.

#### Odluka o izboru najpovoljnije ponude

##### **Član 106**

Naručilac je dužan da odluku o izboru najpovoljnije ponude donese u roku određenom pozivom za javno nadmetanje, pozivom za nadmetanje i tender-skom dokumentacijom.

Odluku o izboru najpovoljnije ponude donosi starješina, odnosno odgovorno lice naručioca, na predlog komisije za otvaranje i vrednovanje ponuda, odnosno službenika za javne nabavke.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude mora da bude obrazložena.

Naručilac je dužan da odluku iz stava 1 ovog člana dostavi ponuđačima i objavi na portalu javnih nabavki u roku od tri dana od dana donošenja.

Odluka o izboru najpovoljnije ponude donijeta bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke, a naručilac je postupak, u skladu sa ovim zakonom, bio dužan da sprovede, ništava je.

Obrazac odluke o izboru najpovoljnije ponude utvrđuje Ministarstvo.

#### Ugovor o javnoj nabavci

##### **Član 107**

Naručilac zaključuje ugovor o javnoj nabavci sa ponuđačem čija je ponuda izabrana kao najpovoljnija.

Ugovor o javnoj nabavci mora da bude u skladu sa uslovima utvrđenim u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje, tenderskoj dokumentaciji i odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

Cijena određena u ugovoru o javnoj nabavci ne može da bude veća od cijene

određene odlukom o izboru najpovoljnije ponude.

Ugovor o javnoj nabavci ne može da se zaključi prije isteka roka za žalbu (period mirovanja) i donošenja odluke po izjavljenoj žalbi, ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno.

Ponuđač iz stava 1 ovog člana dužan je da potpiše ugovor o javnoj nabavci najkasnije u roku od osam dana od dana dostavljanja ugovora i potpisan ugovor u istom roku vrati naručiocu zajedno sa garancijom za dobro izvršenje ugovora.

Ukoliko ponuđač iz stava 1 ovog člana ne potpiše ugovor ili uz potpisani ugovor ne dostavi garanciju za dobro izvršenje ugovora, naručilac može da zaključi ugovor sa sljedećim najpovoljnijim ponuđačem, ako razlika u cijeni nije veća od 10 % u odnosu na prvobitno izabranu ponudu ili da poništi postupak javne nabavke.

Ugovor o javnoj nabavci naručilac je dužan da dostavi nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja, radi objavljivanja na portalu javnih nabavki.

### **III. JAVNE NABAVKE U OBLASTI VODOPRIVREDE, ENERGETIKE, RUDARSTVA, TELEKOMUNIKACIJA, POŠTE I SAOBRAĆAJA**

#### **1. Obveznici primjene**

##### Naručioci

##### **Član 108**

Naručioci javnih nabavki u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja su naručioci iz člana 2 ovog zakona i lica iz člana 109 ovog zakona, kada nabavljaju robe, usluge ili izvode radove za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona.

##### Nosioci posebnih i isključivih prava

##### **Član 109**

Ako su, u skladu sa zakonom, data posebna ili isključiva prava za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona licu koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona, imalac takvog prava je dužan da, prilikom nabavke roba, usluga ili ustupanja izvođenja radova koji su neophodni za obavljanje tih djelatnosti, primjenjuje odredbe ovog zakona.

Posebno ili isključivo pravo iz stava 1 ovog člana je pravo koje daje nadležni državni organ, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave ograničenom broju lica za obavljanje djelatnosti iz člana 110 ovog zakona na određenom području.

#### **2. Predmet javne nabavke i izuzeća**

##### Predmet javne nabavke

##### **Član 110**

Predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija, pošte i saobraćaja, u smislu ovog zakona, je nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova neophodnih za djelatnosti:

1. izgradnje, održavanja, snabdijevanja i eksploatacije objekata za proizvodnju, transport, odnosno prenos i distribuciju vode za piće, električne energije, gasa i toplotne energije;
2. istraživanja i proizvodnje nafte i gasa (ugljovodonika), istraživanja i iskopavanja uglja i drugih čvrstih goriva;
3. izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta za pružanje telekomunikacionih usluga;
4. izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji poštanskog

saobraćaja;

5. izgradnje, održavanja i korišćenja objekata u funkciji vazdušnog, pomorskog, jezerskog, rječnog i željezničkog saobraćaja, kao i linijskog gradskog i prigradskog prevoza putnika u drumskom saobraćaju koji se obavlja autobusima.

Predmet javne nabavke u oblasti energetike je i nabavka električne energije, nafte i gasa.

#### Nabavke koje se ne smatraju javnim nabavkama u oblasti vodoprivrede i energetike

### **Član 111**

Javnom nabavkom u oblasti vodoprivrede i energetike, u smislu ovog zakona, ne smatra se nabavka roba, usluga i ustupanje izvođenja radova za:

1. proizvodnju vode za piće ili proizvodnju električne energije ako:
  - lice koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona crpi vodu za piće ili proizvodi električnu energiju koja je neophodna za obavljanje djelatnosti koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona;
  - snabdijevanje javne mreže zavisi isključivo od lične potrošnje lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona i ne prelazi 30 % ukupne proizvodnje tog lica vode za piće ili električne energije, uzimajući u obzir prosjek za prethodne tri godine, uključujući i tekuću;
2. proizvodnju gasa ili toplotne energije, ako je:
  - proizvodnja gasa ili toplotne energije od strane lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona neizbježna posljedica obavljanja djelatnosti tog lica koje nijesu obuhvaćene članom 110 stav 1 ovog zakona;
  - snabdijevanje javne mreže namijenjeno isključivo ekonomskoj eksploataciji te proizvodnje i ne prelazi 20 % godišnjeg ukupnog prihoda lica koje nije naručilac iz člana 2 ovog zakona, uzimajući u obzir prethodne tri godine i tekuću godinu.

#### Ostale nabavke

### **Član 112**

Predmet javne nabavke u oblasti vodoprivrede su i nabavke povezane sa:

1. projektima hidrauličnog inženjerstva, navodnjavanjem ili melioracijom zemljišta, pod uslovom da će se više od 20 % ukupne količine vode koja se dobije ovim projektima, irigacijom ili isušivanjem zemljišta koristiti kao voda za piće;

2. prečišćavanjem i odvođenjem atmosferskih i otpadnih voda.

Nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja na koje se zakon ne primjenjuje - izuzeća

### Član 113

Odredbе ovog zakona ne primjenjuju se na javne nabavke u oblasti vodoprivrede, energetike, rudarstva, telekomunikacija i saobraćaja kada:

1. naručilac koji se bavi djelatnošću izgradnje, održavanja i korišćenja telekomunikacionih mreža i kapaciteta i pružanjem telekomunikacionih usluga sprovodi nabavku čija je isključiva namjena da mu se omogući da pruža jednu ili više telekomunikacionih usluga, pod uslovom da drugo lice može slobodno da nudi svoje usluge na istom području pod jednakim uslovima;
2. naručilac zaključuje ugovor za kupovinu vode za piće;
3. naručilac koji je tarifni kupac zaključuje ugovor za nabavku električne energije;
4. naručilac transportuje naftu ili prirodni gas, odnosno prenosi ili distribuira električnu energiju preko sistema kod kojih postoji samo jedan ponuđač;
5. naručilac odgovoran za snabdijevanje električnom energijom tarifnih kupaca, po prethodno pribavljenoj saglasnosti organa državne uprave nadležnog za poslove energetike, nabavlja nedostajuće količine električne energije utvrđene energetske bilansom Crne Gore za potrebe snabdijevanja tih kupaca, za balansiranje sistema i sistemske usluge neposredno od proizvođača električne energije;
6. javni konkurs naručilac organizuje za djelatnosti koje nijesu određene u članu 110 ovog zakona;
7. privredni subjekt koji je osnovan od strane više naručilaca vrši nabavke od svojih osnivača za potrebe obavljanja djelatnosti iz člana 110 stav 1 ovog zakona;
8. naručilac kao povezano lice, u skladu sa zakonom kojim se uređuje porez na dobit preduzeća, odnosno porez na dohodak građana, vrši nabavku od lica sa kojim je povezan, pod uslovom da je u prethodne tri godine naručilac ostvario najmanje 80 % prosječnog ukupnog prihoda za lice sa kojim je povezan.

## IV. JAVNE NABAVKE U ELEKTRONSKOJ FORMI

### 1. Uslovi i način sprovođenja

#### Način sprovođenja

#### **Član 114**

U postupku javnih nabavki u elektronskoj formi naručilac je dužan da obezbijedi:

1. komunikaciju, razmjenu i čuvanje informacija, na način kojim se obezbjeđuje čuvanje podataka i povjerljivost ponuda;
2. zaštitu sadržaja ponuda prije isteka roka određenog za otvaranje ponuda;
3. da informacije koje se odnose na specifičnosti neophodne za elektronsko podnošenje ponuda budu dostupne svim ponuđačima i kandidatima.

#### Elektronska forma pismena

#### **Član 115**

Kada se javna nabavka sprovodi u elektronskoj formi, uvid i dostavljanje tenderske dokumentacije, izmjene i dopune tenderske dokumentacije, ponuda, dostavljanje dokaza, objašnjenje ponude, kao i druga komunikacija i informacije između naručioca i ponuđača, odnosno kandidata vrše se preko elektronskog sistema javnih nabavki.

#### Ponuda u elektronskoj formi

#### **Član 116**

Ponuđač može da podnese ponudu u elektronskoj formi samo ako je u pozivu za javno nadmetanje, pozivu za nadmetanje i tenderskoj dokumentaciji predviđena mogućnost dostavljanja ponuda u elektronskoj formi.

Ponuda koja se dostavlja elektronskim putem mora da bude potpisana naprednim elektronskim potpisom.

Ponuda u elektronskoj formi mora da sadrži vremensku oznaku u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronski potpis.

Bliži način sprovođenja javnih nabavki u elektronskoj formi utvrđuje Ministarstvo, uz saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove informacionog društva.

## V. EVIDENCIJE O JAVNIM NABAVKAMA I IZVJEŠTAVANJE

### 1. Evidencije, izvještavanje i čuvanje dokumentacije

#### Evidencija postupaka javnih nabavki

##### **Član 117**

Naručilac je dužan da:

1. vodi evidenciju sprovedenih postupaka javne nabavke;
2. vodi evidenciju zaključenih ugovora o javnim nabavkama.

Evidencija iz stava 1 ovog člana sadrži naročito: redni broj javne nabavke, vrstu postupka javne nabavke, predmet javne nabavke, rokove odlučivanja u postupku javne nabavke, broj podnijetih, ispravnih, odbijenih i odbačenih ponuda i datum i broj odluke o izboru najpovoljnije ponude.

Bliži sadržaj, način vođenja i obrazac evidencije iz stava 2 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

#### Izvještavanje

##### **Član 118**

Naručilac je dužan da nadležnom organu, najkasnije do 28. februara tekuće za prethodnu godinu, dostavi izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama.

Izvještaj iz stava 1 ovog člana dostavlja se u pisanoj i elektronskoj formi.

Nadležni organ dužan je da pripremi godišnji izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama u prethodnoj godini i dostavi Vladi, najkasnije do 31. maja tekuće godine.

Sadržaj i obrazac izvještaja iz stava 1 ovog člana utvrđuje Ministarstvo.

#### Čuvanje dokumentacije

##### **Član 119**

Naručilac je dužan da dokumentaciju nastalu u postupku javne nabavke čuva najmanje pet godina, u skladu sa zakonom.

Izuzetno, dokumentaciju o postupku javne nabavke čija je ugovorena vrijednost do 15.000 EUR-a, naručilac je dužan da čuva tri godine, u skladu sa zakonom.



## **VI. ZAŠTITA PRAVA U POSTUPKU JAVNE NABAVKE**

### **1. Postupak zaštite prava i nadležnost za odlučivanje**

#### Obezbjedenje zaštite

##### **Član 120**

Zaštita prava učesnika u postupku javne nabavke i javnog interesa, u svim fazama postupka javne nabavke, obezbjeđuje se na način i pod uslovima utvrđenim ovim zakonom.

#### Shodna primjena ZUP-a

##### **Član 121**

U postupku zaštite prava shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim je uređen opšti upravni postupak, ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno.

#### Pokretanje postupka

##### **Član 122**

Postupak zaštite prava pokreće se žalbom koja se izjavljuje Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javnih nabavki (u daljem tekstu: Državna komisija). Primjerak žalbe iz stava 1 ovog člana podnosioc žalbe istog dana dostavlja naručiocu, o čemu dostavlja dokaz Državnoj komisiji u roku od tri dana od dana dostavljanja žalbe naručiocu.

Žalba se može izjaviti na:

1. sadržaj i način objavljivanja poziva za javno nadmetanje;
2. sadržaj poziva za nadmetanje;
3. sadržaj, pojašnjenje i dostupnost tenderske dokumentacije zainteresovanim licima;
4. postupak javnog otvaranja ponuda, sadržaj zapisnika o javnom otvaranju ponuda;
5. zaključak o odbacivanju ponude;
6. rješenje o odbijanju ponude;
7. postupak vrednovanja ponuda;
8. odluku o izboru najpovoljnije ponude;
9. zaključak o obustavi postupka javne nabavke;
10. odluku o poništenju postupka javne nabavke.

Žalba se podnosi u roku od 10 dana od dana objavljivanja poziva za javno nadmetanje, odnosno dostavljanja poziva za nadmetanje, preuzimanja odnosno otkupa ili odbijanja pojašnjenja tenderske dokumentacije, javnog otvaranja ponuda, prijema zaključka, rješenja i odluke ponuđača, odnosno

zainteresovanog lica ili propuštanja radnje naručioca, kojima se povređuju prava ponuđača ili zainteresovanog lica u postupku javne nabavke.

Podnosilac žalbe koji je propustio da izjavi žalbu u roku iz stava 4 ovog člana, u slučaju iz stava 3 tač. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, nema pravo na podnošenje žalbe u kasnijoj fazi postupka.

O podnijetoj žalbi naručilac obavještava sve učesnike u postupku javne nabavke, u roku od tri dana od dana prijema žalbe.

Aktivna legitimacija u postupku

### **Član 123**

Žalbu mogu podnijeti ponuđači i druga zainteresovana lica.

Pod zainteresovanim licem iz stava 1 ovog člana smatra se lice koje je dostavilo zahtjev za uvid, odnosno otkupilo tendersku dokumentaciju, kao i lice koje dokaže da je pretrpjelo ili moglo pretrpjeti štetu zbog odluke, radnje ili propuštanja radnje naručioca, odnosno postupanja suprotno odredbama ovog zakona.

#### Pravne posljedice podnošenja žalbe

### **Član 124**

Blagovremeno podnijeta žalba prekida sve dalje aktivnosti naručioca u postupku javne nabavke, do donošenja odluke po žalbi.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, Državna komisija može da odobri nastavak postupka javne nabavke na zahtjev naručioca, ako bi zbog prekida postupka javne nabavke naručiocu nastupila znatna šteta koja je nesrazmjerna sa vrijednošću javne nabavke ili bi bio ugrožen interes Crne Gore i u slučaju iz člana 25 tačka 1 alineja 3 ovog zakona.

Zahtjev iz stava 2 ovog člana može se podnijeti u roku od pet dana od dana prijema žalbe.

O podnesenom zahtjevu iz stava 2 ovog člana Državna komisija odlučuje u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva.

Ako Državna komisija usvoji zahtjev iz stava 2 ovog člana, naručilac je dužan da o tome obavijesti sve učesnike u postupku, u roku od tri dana od dana dostavljanja odluke.

#### Sadržaj žalbe

### **Član 125**

Žalba naročito sadrži:

1. podatke o podnosiocu žalbe (naziv i sjedište, odnosno ime i adresa);
2. naziv i sjedište naručioca;
3. broj i datum objavljivanja javnog poziva sa predmetom javne nabavke;

4. broj i datum dostavljanja poziva za nadmetanje sa predmetom javne nabavke;
5. broj i datum odluke o izboru najpovoljnije ponude, poništenju ili druge odluke naručioca;
6. razloge žalbe sa obrazloženjem;
7. predlog dokaza;
8. žalbeni zahtjev;
9. potpis ovlašćenog lica.

Uz žalbu se prilaže dokaz o uplati naknade za vođenje postupka.

Naknadu iz stava 2 ovog člana plaća podnosilac žalbe u visini od 1 % procijenjene vrijednosti javne nabavke, s tim da visina naknade ne smije biti veća od 8.000 EUR-a.

Naknada za vođenje postupka je prihod budžeta Crne Gore.

Ukoliko je u postupku po žalbi odlučeno u korist podnosioca žalbe, naknada iz stava 3 ovog člana vraća se podnosiocu žalbe.

Podnosilac žalbe koji nema sjedište na teritoriji Crne Gore dužan je da odredi punomoćnika za prijem pismena na teritoriji Crne Gore ili odredi drugi način dostave pismena koji neće odugovlačiti postupak dostave.

#### Postupak sa neurednom žalbom

##### **Član 126**

Ako žalba sadrži formalni nedostatak koji sprječava postupanje po žalbi ili je nerazumljiva ili nepotpuna, Državna komisija će, najkasnije u roku od pet dana od dana prijema žalbe, zatražiti od podnosioca žalbe da se nedostaci otklone i odrediće rok u kome je dužan da to učini.

Ako podnosilac žalbe ne otkloni nedostatke u određenom roku, Državna komisija će zaključkom odbaciti žalbu.

#### Način dostavljanja žalbe

##### **Član 127**

Žalba se dostavlja neposrednom predajom, preporučenom poštanskom pošiljkom ili elektronskim putem.

#### Postupak naručioca po dostavljenoj žalbi

##### **Član 128**

Naručilac je dužan da, u roku od osam dana od prijema žalbe, Državnoj komisiji dostavi:

1. odgovor na žalbu, sa izjašnjenjem o žalbenim navodima;
2. spise i dokumentaciju javne nabavke sa popisom priloga;

3. originale dostavljenih ponuda;
4. druge dokaze od značaja za odlučivanje po žalbi.

#### Ovlašćenja naručioca u vezi izjavljene žalbe

##### **Član 129**

Ako naručilac ocijeni da je žalba u cjelosti ili djelimično osnovana može, u roku od osam dana od dana prijema žalbe, da poništi odluku ili da je zamijeni drugom odlukom, ispravi učinjenu radnju u skladu sa zahtjevom iz žalbe ili poništi postupak javne nabavke, o čemu je dužan da obavijesti sve učesnike postupka.

Protiv odluke iz stava 1 ovog člana može se izjaviti žalba Državnoj komisiji. Naručilac koji je iskoristio ovlašćenja iz stava 1 ovog člana dužan je da o tome, bez odlaganja, obavijesti Državnu komisiju i dostavi joj original nove odluke sa dokazima da je dostavljena svim učesnicima u postupku javne nabavke.

#### Poništenje postupka zbog nedostavljanja spisa

##### **Član 130**

U slučaju da naručilac ne postupi u skladu sa članom 128 ovog zakona i ne dostavi spise i dokumentaciju u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe naručiocu, Državna komisija može da donese odluku o poništenju postupka javne nabavke.

#### Rokovi za donošenje odluke

##### **Član 131**

Državna komisija je dužna da odluči po žalbi u roku od 15 dana od dana prijema spisa i potpune dokumentacije o postupku javne nabavke.

Rok iz stava 1 ovog člana može se produžiti najviše za 10 dana u slučaju potrebe angažovanja vještaka, pribavljanja mišljenja nadležnih organa i obimnosti dokumentacije u postupku javne nabavke, o čemu se obavještavaju podnosilac žalbe i naručilac.

Odluku iz stava 1 ovog člana Državna komisija, u roku od tri dana od dana donošenja, dostavlja podnosiocu žalbe i naručiocu i objavljuje na svojoj internet stranici.

Odlučivanje Državne komisije

**Član 132**

Državna komisija u postupku po žalbi odlučuje zaključkom i rješenjem.

Državna komisija zaključkom:

1. odbacuje žalbu, ako je nedopuštena, neblagovremena i izjavljena od strane neovlašćenog lica;
2. obustavlja postupak, prijemom pisanog obavještenja podnosioca žalbe da odustaje od podnijete žalbe.

Državna komisija rješenjem:

1. odbija žalbu kao neosnovanu;
2. usvaja žalbu i u cjelosti ili djelimično poništava postupak javne nabavke i donijetu odluku, ukazuje naručiocu na učinjene nepravilnosti i nalaže mu sprovođenje novog postupka i odlučivanja ili preuzimanja potrebnih mjera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

Odluka Državne komisije mora biti obrazložena.

Naručilac je dužan da postupi po odluci i o tome obavijesti Državnu komisiji u ostavljenom roku.

Ako naručilac ne sprovede odluku u ostavljenom roku, Državna komisija o tome obavještava Vladu, odnosno nadležni organ jedinice lokalne samouprave i predlaže pokretanje postupka odgovornosti.

Pravila dokazivanja

**Član 133**

U postupku po žalbi stranke su dužne da iznesu sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i predlože dokaze kojima se te činjenice potvrđuju.

U postupku zaštite prava naručilac je dužan da dokaže postojanje činjenica i okolnosti na osnovu kojih je preduzeo pojedine radnje u postupku i donio odluke, koje su predmet žalbe.

U postupku zaštite prava podnosilac žalbe je dužan da dokaže ili učini vjerovatnim postojanje činjenica i razloga povrede postupka javne nabavke ili povrede materijalnog prava, koji su istaknuti u žalbi.

Bitne povrede zakona

**Član 134**

Bitne povrede zakona u postupku javne nabavke su:

1. sprovođenje postupka javne nabavke bez donošenja odluke o pokretanju i sprovođenju postupka javne nabavke;
2. neusaglašenost tenderske i druge dokumentacije za javno nadmetanje sa zakonom, koja je dovela ili koja je mogla da dovede do diskrimi-

- nacije ponuđača ili ograničenja tržišne konkurencije;
3. neusaglašenost tenderske dokumentacije i poziva za javno nadmetanje, odnosno poziva za nadmetanje u pogledu uslova za učestvovanje u postupku;
  4. objavljivanje poziva za javno nadmetanje, odluke o izboru najpovoljnije ponude i ugovora o javnoj nabavci koji nijesu u skladu sa ovim zakonom;
  5. ako je odluku donio stvarno nenadležan organ naručioca;
  6. propusti u postupku otvaranja ponuda, a odnose se na nedostatak podataka o učesnicima postupka, ponuđenoj cijeni i druge podatke od značaja za ispravnost ponuda;
  7. propusti učinjeni u postupku pregleda, ocjene, upoređivanja i vrednovanja ponuda, a posebno nepostojanje razloga i dokaza na osnovu kojih je donijeta odluka;
  8. ako su u postupku javne nabavke prekršene odredbe ovog zakona o upotrebi jezika i pisma;
  9. izbor ponude čija je cijena veća od procijenjene vrijednosti javne nabavke;
  10. izbor ponude koja nije najpovoljnija;
  11. izbor neispravne ponude kao najpovoljnije.

#### Granice postupanja Državne komisije

##### **Član 135**

Državna komisija odlučuje u granicama žalbenih navoda.

Državna komisija, po službenoj dužnosti, odlučuje o bitnim povredama iz člana 134 ovog zakona, nezavisno na koji dio postupka javne nabavke je izjavljena žalba.

#### Sudska zaštita

##### **Član 136**

Odluke Državne komisije su konačne.

Protiv odluke Državne komisije može se pokrenuti upravni spor.

Postupak sudske zaštite je hitan.

## **2. Organizacija i status Državne komisije**

#### Nezavisnost Državne komisije

##### **Član 137**

Državna komisija je samostalno i nezavisno pravno lice.

Zabranjen je svaki oblik uticaja na rad Državne komisije.

Zabranjena je svaka upotreba javnih ovlašćenja, sredstava javnog informisanja, kao i javno istupanje radi uticaja na tok i ishod postupka pred Državnom komisijom.

Sredstva za rad Državne komisije obezbjeđuju se u budžetu Crne Gore.

### Sastav i način izbora Državne komisije

#### **Član 138**

Državna komisija ima predsjednika i četiri člana koji vrše funkciju profesionalno.

Predsjednik i članovi Državne komisije ne mogu vršiti drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost.

Predsjednika i članove Državne komisije imenuje Vlada, na osnovu javnog konkursa.

Za predsjednika Državne komisije može biti imenovano lice koje je diplomirani pravnik sa položenim pravosudnim ispitom, sa najmanje osam godina radnog iskustva ili najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki.

Za člana Državne komisije može biti imenovano lice koje je diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom za rad u državnim organima, sa najmanje pet godina radnog iskustva ili najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki.

Predsjednik i članovi Državne komisije imenuju se na period od pet godina i mogu biti ponovo imenovani.

### Nadležnost i ovlašćenja Državne komisije

#### **Član 139**

Državna komisija:

1. razmatra i odlučuje po žalbama izjavljenim u postupcima javnih nabavki;
2. ispituje u žalbenom postupku pravilnost primjene ovog zakona i predlaže i preduzima mjere za otklanjanje nepravilnosti u postupcima javnih nabavki;
3. odlučuje o zahtjevima naručilaca o nastavku postupka javne nabavke kada je izjavljena žalba u skladu sa ovim zakonom;
4. odlučuje o zahtjevima u pogledu troškova postupka;
5. prati sprovođenje odluka u skladu sa članom 132 stav 5 ovog zakona i preduzima mjere u skladu sa zakonom;
6. vrši kontrolu postupaka javnih nabavki vrijednosti preko 500.000 EUR-a;

7. saradjuje i vrši razmjenu informacija u oblasti javnih nabavki sa nadležnim organima drugih država;
8. donosi poslovnik o radu;
9. vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

#### Način rada Državne komisije

##### **Član 140**

Predsjednik Državne komisije zastupa Državnu komisiju i rukovodi njenim radom.

Državna komisija odlučuje o žalbama i drugim pitanjima iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja članova.

Sjednice Državne komisije nijesu javne.

Način rada Državne komisije bliže se uređuju poslovnikom o radu.

#### Stručna služba Državne komisije

##### **Član 141**

Državna komisija ima stručnu službu koja vrši stručne i administrativno-tehničke poslove neophodne za Državnu komisiju.

Stručnom službom rukovodi sekretar Državne komisije.

Sekretar Državne komisije za svoj rad odgovara predsjedniku i članovima Državne komisije.

Sekretara Državne komisije, na predlog predsjednika Državne komisije, postavlja Državna komisija.

Za sekretara Državne Komisije može biti postavljeno lice koje je diplomirani pravnik sa položenim stručnim ispitom za rad u državnim organima, koje ima najmanje pet godina radnog iskustva u oblasti javnih nabavki.

Organizacija i sistematizacija stručne službe Državne komisije uređuje se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji utvrđuje Državna komisija, uz saglasnost Vlade.

Na zaposlene u stručnoj službi Državne komisije primjenjuju se propisi o državnim službenicima i namještenicima.

##### **Član 142**

Državna komisija podnosi Skupštini na usvajanje godišnji izvještaj, najkasnije do 30. Juna tekuće za prethodnu godinu.



Prestanak mandata i razrješenje

**Član 143**

Mandat predsjednika i člana Državne komisije prestaje:

1. istekom vremena na koje je imenovan;
2. na lični zahtjev;
3. razrješenjem.

Predsjednik i član Državne komisije će se razriješiti, ako:

1. je osuđen za krivično djelo na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci ili ako je osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije;
2. je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti;
3. vrši drugu javnu funkciju ili profesionalno obavlja drugu djelatnost;
4. se ne usvoji godišnji izvještaj iz člana 142 ovog zakona;
5. je u nemogućnosti da izvršava svoje obaveze u periodu dužem od šest mjeseci;
6. ne izvršava ili nesavjesno, neblagovremeno ili nemarno vrši službene obaveze.

**3. Kontrola postupaka javnih nabavki**

Predmet kontrole

**Član 144**

Naručilac je dužan da u postupku javne nabavke čija vrijednost prelazi 500.000 EUR-a, u roku od pet dana od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, dostavi Državnoj komisiji potpunu dokumentaciju u postupku javne nabavke radi kontrole postupka javne nabavke.

Kontrolu iz stava 1 ovog člana vrši Državna komisija u roku od 30 dana od dana dostavljanja dokumentacije o sprovođenju postupka javne nabavke.

Ako je protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude izjavljena žalba, o kontroli iz stava 1 ovog člana i žalbi rješava se istom odlukom.

Ukoliko u vršenju kontrole Državna komisija utvrdi da je postupak javne nabavke sproveden suprotno odredbama ovog zakona može, u cjelosti ili djelimično, poništiti postupak javne nabavke i donijeti odluke, ukazati naručiocu na učinjene nepravilnosti i naložiti sprovođenje novog postupka i odlučivanja ili preduzimanje potrebnih mjera kojima se učinjene nepravilnosti otklanjaju.

U postupku kontrole primjenjuju se odredbe ovog zakona kojima je uređen postupak rješavanja Državne komisije po žalbi.

Ugovor o javnoj nabavci ne smije se zaključiti do donošenja odluke Državne komisije u postupku kontrole.

Ugovor o javnoj nabavci zaključen suprotno stavu 6 ovog člana ništav je.

Propuštanje roka

**Član 145**

Ako protiv odluke o izboru najpovoljnije ponude nije izjavljena žalba, a kontrola ne bude izvršena u roku od 25 dana od dana isteka roka za žalbu, smatra se da je postupak javne nabavke sproveden u skladu sa zakonom.

Sudska zaštita

**Član 146**

Protiv odluke Državne komisije u vršenju kontrole iz člana 144 ovog zakona može se pokrenuti upravni spor.

Postupak iz stava 1 ovog člana je hitan.

## VII. INSPEKCIJSKI NADZOR

### 1. Ovlašćena lica i predmet inspeksijskog nadzora

#### Inspektor za javne nabavke

#### **Član 147**

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši nadležni organ.

Poslove inspeksijskog nadzora iz stava 1 ovog člana vrši inspektor za javne nabavke, u skladu sa ovim zakonom i zakonom kojim je uređen inspeksijski nadzor.

#### Predmet nadzora

#### **Član 148**

Inspektor za javne nabavke vrši inspeksijski nadzor naročito u odnosu na:

1. pravilnost sprovođenja postupaka javnih nabavki vrijednosti od 3.000 EUR-a do 500.000 EUR-a;
2. blagovremenost dostavljanja i objavljivanja planova javnih nabavki, poziva za javno nadmetanje, odluka u postupcima javnih nabavki i ugovora o javnim nabavkama;
3. blagovremenost i pravilnost sačinjavanja i dostavljanja izvještaja o javnim nabavkama;
4. ispunjenost uslova za vršenje poslova službenika za javne nabavke;
5. pravilnost sačinjavanja i vođenja evidencija o javnim nabavkama;
6. čuvanje dokumentacije nastale u postupku javnih nabavki.

Inspeksijski nadzor iz stava 1 tačka 1 ovog člana vrši se od dana objavljivanja odluke o izboru najpovoljnije ponude, odluke o obustavljanju postupka javne nabavke ili odluke o poništenju postupka javne nabavke, do zaključivanja ugovora o javnoj nabavci.

Ukoliko u toku vršenja inspeksijskog nadzora inspektor za javne nabavke utvrdi da je protiv odluke iz stava 2 ovog člana izjavljena žalba ili da rok za izjavljivanje žalbe nije istekao, postupak inspeksijskog nadzora se obustavlja.

## VIII. KAZNE NE ODREDBE

### 1. Prekršajna odgovornost

#### Prekršaji naručioca

#### **Član 149**

Novčanom kaznom od 2.000 EUR-a do 20.000 EUR-a kazniće se za prekršaj pravno lice,

ako:

1. ne evidentira povredu antikorupcijskih pravila, ne sačini službenu zabilješku ili ne podnese prijavu nadležnim državnim organima radi preduzimanja mjera u skladu sa zakonom i ne obavijesti nadležni organ (član 15 stav 3);
2. ne evidentira slučajeve sukoba interesa iz čl. 16 i 17 ovog zakona i o tome, bez odlaganja, ne obavijesti nadležni organ (član 18 stav 2);
3. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi podnosiocima prijava odluku o izboru kvalifikovanih kandidata sa obrazloženjem u roku od pet dana od dana njenog donošenja (član 23 st. 5 i 6);
4. se ne pridržava uslova i načina javne nabavke utvrđenih ovim zakonom i tokom fiskalne ili finansijske godine podijeli predmet javne nabavke koja predstavlja jedinstvenu cjelinu sa namjerom izbjegavanja primjene ovog zakona i propisanog postupka javne nabavke (član 44 stav 4);
5. ne dostavi nadležnom organu rješenje o rasporedu lica koje je odredio za vršenje poslova službenika za javne nabavke (član 58 stav 3);
6. poziv za javno nadmetanje ne objavi na portalu javnih nabavki (član 62 stav 1);
7. izmjene i dopune poziva za javno nadmetanje ne objavi na portalu javnih nabavki (član 64 stav 3);
8. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi ponuđačima odluku o obustavljanju postupka javne nabavke sa obrazloženjem, najkasnije u roku od tri dana od dana donošenja (član 105 stav 4);
9. ne objavi na portalu javnih nabavki i ne dostavi ponuđačima odluku o izboru najpovoljnije ponude (član 106 st. 1 i 4);
10. donese odluku o izboru najpovoljnije ponude bez prethodno sprovedenog postupka javne nabavke iako je bio dužan da ga sprovede (član 106 stav 5);
11. ugovor o javnoj nabavci ne dostavi nadležnom organu u roku od tri dana od dana zaključivanja radi objavljivanja na portalu javnih nabavki (član 107 stav 7);
12. ne vodi evidenciju sprovedenih postupaka javne nabavke (član 117

stav 1 tačka 1);

13. ne vodi evidenciju zaključenih ugovora o javnim nabavkama (član 117 stav 1 tačka 2);
14. ne dostavi izvještaj o sprovedenim postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima o javnim nabavkama, najkasnije do 28. februara tekuće za prethodnu godinu (član 118 stav 1);
15. ne čuva dokumentaciju nastalu u postupku javnih nabavki najmanje pet godina (član 119 stav 1);
16. ne čuva dokumentaciju nastalu u postupku javne nabavke čija je ugovorena vrijednost do 15.000 EUR-a tri godine (član 119 stav 2).

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu, državnom organu i organu jedinice lokalne samouprave novčanom kaznom od 250 EUR-a do 2.000 EUR-a.

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se preduzetnik novčanom kaznom od 500 EUR-a do 6.000 EUR-a.

## **IX. PRELAZNE i ZAVRŠNE ODREDBE**

### Započeti postupci

#### **Član 150**

Postupci javnih nabavki koji su započeti prije početka primjene ovog zakona sprovedeće se po propisima po kojima su započeti.

### Nastavak rada komisije

#### **Član 151**

Komisija za kontrolu postupka javnih nabavki i sekretar Komisije za kontrolu postupka javnih nabavki, imenovani na osnovu Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list RCG", br. 46/06) nastavljaju sa radom do imenovanja predsjednika i članova, odnosno postavljenja sekretara Državne komisije, u skladu sa ovim zakonom.

Imenovanje predsjednika i članova, odnosno postavljenje sekretara Državne komisije izvršiće se u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### Rok za polaganje stručnog ispita

#### **Član 152**

Zaposleni na poslovima sistema javnih nabavki, kao i službenici za javne nabavke dužni su da polože stručni ispit iz člana 60 ovog zakona u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### Podzakonski akti

#### **Član 153**

Podzakonski akti na osnovu ovlaštenja utvrđenih ovim zakonom donijeće se u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Podzakonski akti doneseni na osnovu Zakona o javnim nabavkama ("Službeni list RCG", broj 46/06) primjenjivaće se do dana stupanja na snagu podzakonskih akata iz stava 1 ovog člana.

### Prestanak važenja

#### **Član 154**

Danom početka primjene ovog zakona prestaje da važi Zakon o javnim nabavkama ("Službeni list RCG", br. 46/06), kao i član 181 Zakona o energetici ("Službeni list CG", br. 28/10).

Stupanje na snagu

**Član 155**

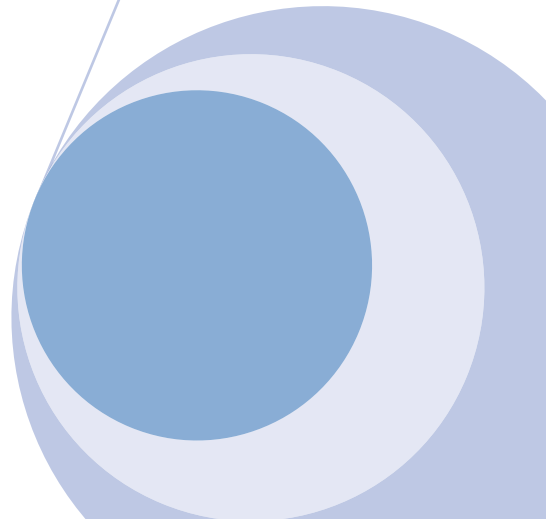
Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u “Službenom listu Crne Gore”, a primjenjivaće se od 1. januara 2012. godine.





**DIO IX**

**LITERATURA**





## LITERATURA

- **Direkcija za javne nabavke Crne Gore:** Vodič kroz sistem javnih nabavki u Crnoj Gori, Podgorica, 2008.
- **Direkcija za javne nabavke Crne Gore:** Brošura kako prijaviti korupciju u javnim nabavkama, Podgorica 2007.
- **Direkcija/Uprava za javne nabavke Crne Gore i Ministarstvo finansija Crne Gore:** Izvještaj o javnim nabavkama za period 2007-2011, Podgorica 2012.
- **Štibler, F.:** Uticaj globalne krize na Crnu Goru i Zapadni Balkan, Podgorica, 2009.
- **Radović, K. Krkeljić, I.:** Zakona o javnim nabavkama, sa komentarom Zakona, Podgorica, 2008.
- **Mujević, M.:** Unapređenje sistema javnih nabavki u Crnoj Gori kao odgovor na svjetsku ekonomsku krizu, Podgorica 2009.
- **Vukčević, M.:** Unutrašnje tržište EU i osnovne slobode, Podgorica, 2009.
- **Mreža za afirmaciju nevladinog sektora:** Analiza presuda i podaci o rezultatima antikorupcijskih reformi, Podgorica 2011.
- **Komisija za sprječavanje sukoba interesa:** Podgorica, Rezultati 2009-2011.
- **Uprava za antikorupcijsku inicijativu:** Podgorica, Bilteni 2010-2011.
- **Rutović, Ž. Nikolovski, J.:** Slobodan pristup informacijama-teorijsko praktični aspekti, Podgorica, 2011.
- **Alternatina NVO:** Javne nabavke u Crnoj Gori – Transparentnost i odgovornost, Podgorica, 2012.
- **Mužina, A. Marković, M.:** Zaštita prava ponuđača, Podgorica, 2008.
- **Trifunović, M. Devine, V. Mathisen H.:** Korupcija u Crnoj Gori-2007. Podgorica 2007.
- **OECD.:** Integrity in Public Procurement-Good practice from A to Z, Podgorica 2007.
- **Varinac, S. Savić, M. Belenzada, Đ.:** Novi Zakon o javnim nabavkama sa komentarom Republike Srbije, Beograd 2009.
- **EU PPP:** Direktive EU o javnim nabavkama, Sigma, 2010.
- **EU PPP:** Komentar na zakon o javnim nabavkama BiH, Sigma, 2010.
- **EU PPP:** Evropski sud pravde o javnim nabavkama –Izvod iz prakse, Sigma, 2010.
- **OSCE Mission to Montenegro i Direkcija za javne nabavke Crne Gore:** Javne nabavke u Crnoj Gori –ostvarivanje osnovnih principa-Podgorica, 2009.

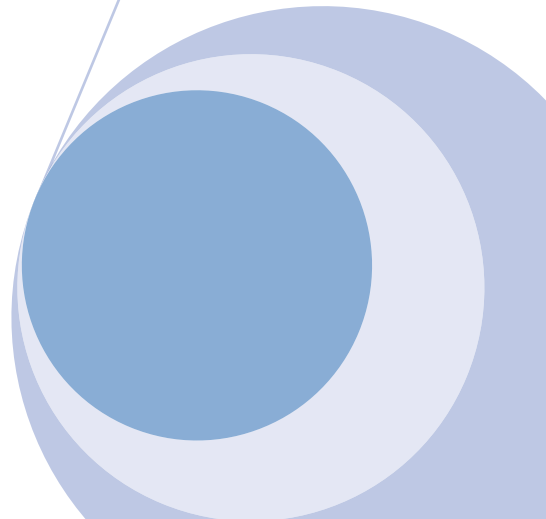
- **Amidžić-Peročević, K. Bienenfeld. J, Ivanušec, D. Laboja, A. Savran, D.:** Komunalne djelatnosti i javna nabavka, Zagreb 2009.
- **Ministarstvo finansija CG:** Ekonomski i fiskalni program za Crnu Goru za period 2010-2013, Podgorica 2011.
- **ITC:** Priručnici Moduli od A-H: Obuka u oblasti javnih nabavki namijenjena korisnicima instrumenata predpristupne pomoći (IPA), Torino, 2011.
- **www.transparency.org:** Izvještaji 2010-2011.
- **Dimitrijević, P. Blažić Đ.:** Upravno pravo Crne Gore, Podgorica 2008.
- **Egger, A.:** Ezropaisches Vergaberecht, Wiens, 2007.

### *On-line izvori*

- [www.amcham.me](http://www.amcham.me)
- [www.osce.org](http://www.osce.org)
- [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)
- [www.vijesti.me](http://www.vijesti.me)
- [www.cmsr.si](http://www.cmsr.si)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- [www.irfcg.me](http://www.irfcg.me)
- [www.un.org.me](http://www.un.org.me)
- [www.dri.me](http://www.dri.me)
- [www.steenjensen.com](http://www.steenjensen.com)
- [www.ads.gov.ba/obuke/eiobuke.html](http://www.ads.gov.ba/obuke/eiobuke.html)
- [www.law.bham.ac.uk](http://www.law.bham.ac.uk)
- [www.humandynamics.org](http://www.humandynamics.org)
- [www.trim.org.me](http://www.trim.org.me)
- [www.ks-gov.net/krpp](http://www.ks-gov.net/krpp)
- [www.krief-consulting.com](http://www.krief-consulting.com)
- [www.javnenabavke.ba](http://www.javnenabavke.ba)
- [www.dkom.hr](http://www.dkom.hr)
- [www.rec.org](http://www.rec.org)
- [www.planet.gr](http://www.planet.gr)
- [www.bipsolutions.com](http://www.bipsolutions.com)
- [www.scotland.gov.uk/spd](http://www.scotland.gov.uk/spd)
- [www.anrmap.ro](http://www.anrmap.ro)
- [www.ef.umb.sk](http://www.ef.umb.sk)
- [www.cemi.org.me](http://www.cemi.org.me)

**DIO X**

**BIOGRAFIJA**





## BIOGRAFIJA



### ***MSc Mersad Z Mujević - Direktor Uprave za javne nabavke Crne Gore.***

Rođen 21. jula 1965. godine u Rožajama, Crna Gora, 1991. diplomirao na Fakultetu Saobraćajnih nauka odsjek - bezbjednost drumskog saobraćaja i transporta, Univerziteta u Sarajevu, BiH. 1992 zapošljava se kao pripravnik u Radnoj jedinici Gornjeg Ibra AD Servistrans Rožaje, gdje 1996 postaje Generalni direktor tog društva.

U periodu od 1992 - 2000 godine, Stalni sudski vještak za bezbjednost saobraćaja. Od 2001 - 2007 član IO GO DPS-a Crne Gore. 2003 izabran je za Pomoćnika Ministra za ljudska i manjinska prava DZ Srbija i Crna Gora. A od 2006 radi kao Predsjednik Odbora Direktora Željeznice Crne Gore. 2007 godine na prijedlog Vlade CG postavljen je za Direktora Direkcije za javne nabavke Crne Gore.

Autor je publikacije "Vodič kroz javne nabavke 2007.godina", kao i publikacije " Kako prijaviti korupciju u javnim nabavkama " i koautor " Komentara Zakona o javnim nabavkama Crne Gore ". Član radne grupe za izradu Strategije razvoja javnih nabavki za period 2011-2015 i Zakona o javnim nabavkama kao i rukovodilac radne grupe vezane za Nacionalni program integracije CG u EU za period 2011-2015, član je pregovaračkog tima za pristupne pregovore CG EU.

Pohađao više specijalističkih kurseva iz oblasti javnih nabavki u Briselu, Rimu, Lisabonu Torinu, Amsterdamu...

Objavio nekoliko stručnih radova u međunarodnim časopisima na teme Javnih nabavki i Bezbjednosti saobraćaja.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9169-4-7  
COBISS.CG-ID 20870672

ISBN 978-9940-9169-4-7



9 789940 916947 >